



# UNIVERSITY OF TAMPERE

This document has been downloaded from  
Tampub – The Institutional Repository of University of Tampere

*Publisher's version*

Authors: Vartola Juha  
Name of article: Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä  
Name of work: Suomalainen hallinnon tutkimus : mistä, mitä, minne?  
Editors of work: Virtanen Turo et al.  
Year of publication: 2011  
ISBN: 978-951-44-8648-7  
Publisher: Tampere University Press  
Pages: 25-72  
Discipline: Social sciences / Political science  
Language: fi  
School/Other Unit: School of Management

URN: <http://urn.fi/urn:nbn:uta-3-835>

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

# SUOMALAISEN JULKISEN HALLINNON TUTKIMUKSEN JUURIA ETSIMÄSSÄ

*Juha Vartola*

## Hallinnon ja tutkimuksen taustoja sekä kirjoituksen tarkoitus

Hallinnon tutkimuksesta ja sen juurista, leviämisestä ja kehitymisestä on jo kirjoitettu paljon. Tosin historiikeista osa on vahvasti yhdysvaltalaispainottuneita, osa vastaavasti hyvin Eurooppaan keskittyviä. Hallintoajattelu on implisiittisesti tai eksplisiittisesti, tavalla tai toisella, aina ollut osa valtion tutkimusta, Platonin Valtio –teoksesta lähtien. Hallintoon kohdistuva yliopistollinen koulutus ja tutkimus käynnistyivät vasta 1700-luvun Preussissa, jolloin perustettiin vuonna 1727 Verwaltungswissenschaft (hallintotiede) osana muita valtion hoitoon keskittyneitä nk. kameraalitieteitä Hallen ja Frankfurtin yliopistoihin. (Ks. Dunsire 1973). Kyse oli valtion keskushallinnon virkamiesten koulutuksesta. Tuon ajan pienessä yliopistolaitoksessa ajatus hallinto-koulutuksesta levisi varsin hitaasti Euroopan muihin maihin. Vaikka opetus oli pääasiassa käytännön kautta opittujen tietojen siirtämisestä tuleville virkamiehille ja vaikka tärkeät virkapaikat olivat usein vain aateliston ja upseerien saavutettavissa, loi se ilmeisesti perustaa myös tutkimuksen kehitykselle. (Dunsire 1973; König 1970.)

Oikeusvaltion (Rechtsstaat) asteittainen rakentuminen ja rakentaminen mm. Napoleonin ranskalaisen hallintomallin ja Hegelin valtiofilosofian pohjalta noin 1800–1870 nostivat hallintokoulutuksen keskiöksi hallinto-oikeustieteen. Weberin (1922) myöhemmin rationaalis-legaaliseksi luonnehtiman hallitsemisjärjestelmän (herruuden muodot) olivat sellaisia, joissa yhteiskuntaa hallittiin rationaalisen, kirjoitetun lainsäädännön pohjalta. Sitä mukaa kuin yhteiskunnat demokratisoituivat, legaalinen hallitseminen (tai hallinta) yleistyivät. Pätevän virkamiehen tuli olla ennen muuta hyvä lainsäädännön tuntija ja soveltaja. Tällä tavoin monet järjestelmät saavuttivat myös riittävän legitimitetin.

Hallintoajattelun ja hallinnon tutkimuksen kehityksessä merkittävä oli Lorenz von Stein (1815–1890), joka toimi valtio-opin (Government) professorina Wienissä. Hänen pääteoksensa oli 'Die Verwaltungslehre', joka julkaistiin kolmena osana vuosina 1865–1868. Dunsiren arvion mukaan tuo teos oli ehkä viimeinen saksalaisen hallintotieteen (Administrative Science) perinteisen ajattelun suurteos, joka kuitenkin vaikutti suuresti myös tulevaisuuteen. (Dunsire 1973, 77.)

Hallintotieteen toisena juurena ovat Yhdysvaltain tapahtumat 1800-luvun kahtena viimeisenä vuosikymmenenä. Woodrow Wilsonin yli sata vuotta klassikkona pidetty artikkeli 'The Study of Administration' (1887) vaati Yhdysvaltoihin hallintotiedettä (science of administration).<sup>1</sup> Tuossa artikkelissa Wilson liittyi uudistusliikkeen, joka vaati parempaa hallintoa, yleisesti rehottavan korruption poistamista sekä päteviä virkamiehiä maan hallintoon. "Yhdysvallat tarvitsee hallintotiedettä, jonka eurooppalaiset professorit ovat rakentaneet keskitetyn valtiovallan tarpeisiin ", hän kirjoitti. (Wilson 1887.)

Yhdysvalloissa hallinnon tutkimus alkoi eriytyä 1900-luvun alussa. Tuo historia on tuttu kaikille alan ihmisille. Jo Adam Smithistä alkaen 1700-luvun lopulta oli teollistuminen ollut mielenkiinnon kohteena. Työnjako, erikoistuminen, tuottavuus, tehokkuus kiinnostivat 1800-luvulla monia ajattelijoina. Vasta terästeollisuudessa toiminut

insinööri Frederick Taylor kuitenkin rakensi ensimmäisen opin tieteellisestä liikkeenjohdosta (Scientific Management). Taylorin 'Principles of Scientific Management' (1911) suomennettiin jo vuonna 1914. Tieteellisen liikkeenjohdon liikkeen ajatusten katsotaan olleen huomattava vaikuttaja USA:n teollisuuden huikeaan nousuun 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Nopeasti ne opittiin myös Euroopassakin.

Ranskalainen kaivosinsinööri Henri Fayol julkaisi vuonna 1916 teoksen 'Administration Industrielle et Generale', joka käännettiin myöhemmin englanniksi kahteen kertaan. Ensin nimellä 'General and Industrial Administration' ja myöhemmin nimellä 'General and Industrial Management'. Fayol halusi rakentaa yleisen hallinnon teorian, joka soveltuisi minkä tahansa laatuisiin organisaatioon. Fayol'n merkitys erityisesti julkisen hallinnon kehittämisessä oli varsin huomattava. Yhdysvalloissa hänen merkityksensä huomattiin 1920-luvulla. Niinpä hänestä tuli "Science of Administration" -koulukunnan keskeinen vaikuttaja. Gulick ja Urwick olivat tuon koulukunnan johtohahmoja.

Ihmissuhdekoulukunnan perustajia oli australialainen psykologi ja filosofi Elton Mayo. Lukemattomissa oppikirjoissa kerrottua tarinaa Hawthorne -tutkimusten kulusta ei tässä ole tarpeen toistaa. Mayo työtovereineen kuitenkin käynnisti organisaatiopsykologian ja -sosiaalipsykologian, joiden vaikutus USA:ssa oli valtava. Järjestelmällinen työelämän tutkimus käynnistyi.

Vasta 1940-luvulla, toisen maailmansodan jälkeen, alkoi amerikkalainen tiede muuttua. Simonin 'Administrative Behavior' (1947) aloitti uuden aikakauden. 1950- ja 1960-lukuja on luonnehdittu positivismiin, empirismiin ja behavioralismiin aikakaudeksi yhteiskuntatieteissä. Niitä kävivät opiskelemassa monet suomalaiset sosiologit ja valtio-oppineet ja toivat ne maahan. Nuoret ja pienet tieteenalat ne nopeasti omaksuivat. Tilastotiede kehittyi. Kyselyt ja haastattelut sekä monimuuttujamenetelmien käyttö vakiintuivat näiden alojen väitöskirjoissa.

Monien yhteiskuntatieteiden (mm. oikeustiede, taloustiede, sosiologia) klassikko Max Weber oli Suomessa jokseenkin tuntematon nimi 1960-luvulle saakka. Hänen pääteoksensa 'Wirtschaft und Gesellschaft' (1922) oli kyllä käännetty, mutta lyhennettynä, jo vuonna 1947 nimellä 'Theory of Social and Economic Organization'. Käännös ei tehnyt oikeutta Weberille, ja aiheutti runsaastikin sotkua 1950-luvun organisaatiososiologisissa tulkinnoissa. Vasta vuoden 1967 käännös, 'Economy and Society' nosti Weberin Euroopassa suuren klassikon asemaan 1970-luvun aikana. Myös hänen hallinnan (tai hallitsemisen) sosiologiansa osana kehitelty byrokratiateoria nousi globaalistikin ajatellen julkisen hallinnon perusteoriaksi. Sitä monet ovat kutsuneet maailman ensimmäiseksi organisaatioteoriaksi.

**Mistä julkisen hallinnon tutkimus tuli maahamme?** Ketkä toivat ideat ja olivat tutkimusalan synnyttäjiä? Näitä kysymyksiä ei ole paljon analysoitu. Niinpä tässä kirjoituksessa etsin hallinnon tutkimuksen juuria, aikaa ennen Hallinnon Tutkimuksen Seuran perustamista. Tehtävänäni on ollut etsiä kirjoituksia, joiden uskon suunnan mielenkiintoa hallinnon varsin tutkimattomalla alueella suunnilleen vuosina 1960-1980. Etsintöjen, pohdintojen ja analyysien tuloksena olen päätenyt siihen, että maamme julkiseen hallintoon kohdistuvan tutkimuksen juuret löytyvät neljältä alueelta. Ne ovat valtio-oppi, hallinto-oikeus, hallinnon sosiologia sekä yhteiskuntasuunnittelun ideologia. Alan ammattilaisille tämä ei ole mikään löytö. Toivomukseni onkin, että tiedot yhteisen tutkimusalamme juurista voisivat tuottaa iloa ja oppia nuoremmille tutkijoille, ja kertoa samalla siitä, mistä liikkeelle lähdettiin. Suppea esitys on tietysti vajavainen. On mahdollista, että joitakin alan 'isiä' on jäänyt havaitsematta. Perusteellisemman jatkotutkimukseen toivon silti voivani antaa aineksia. Jatkossa täytyy ottaa kuitenkin mukaan myös maamme yrityshallinnon, tai liiketaloustiede, hallinnon tutkimus, jota tässä kirjoituksessa en ole tarkastellut. Mukana ei ole myöskään kansalaisjärjestöjen, yhdistysten ja muiden luonteeltaan arvorationaalisten organisaatioiden tutkimusta.

Lähestymistapanani on ollut antaa kirjoittajien puhua omilla sanoillaan, joten en ole yrittänytkaan ryhmitellä kirjoituksia aihepiiriensä perusteella tai tehdä niistä sisältöä koskevia analyysuja.

## Julkishallinnon opetuksen ja tutkimuksen käynnistyminen valtio-opin piirissä

Suomalainen valtio-oppi vakiintui akateemiseksi oppiaineeksi 1920-luvun alussa. Åbo Akademi oli saanut professuurin jo vuonna 1918. Vuonna 1921 perustettiin yleisen valtio-opin professuuri Helsingin yliopistoon. Nimike omaksuttiin saksalaisen Allgemeine Staatslehre-nimikkeeseen mukaisesti. Ruotsalainen Statskunskap, valtiotieto, jäi äänessä toiseksi. Myöskään Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian Political Science ei tullut hyväksytyksi. (Nousiainen-Anckar 1983, 11.)

Nousiainen ja Anckar tuovat myös esiin tämän kirjoituksen kannalta tärkeän havainnon todetessaan, että ”valtio-opillinen tutkijayhteisö on tuskin määritelmän tasolla yksimielinen siitä, mitä ‘valtio’ ja ‘politiikka’ oikeastaan ovat” (mt., 12). Aivan vastaavasti todennäköistä on, että suomalaiset hallinnon tutkijat tuskin ovat yksimielisiä siitä, mitä hallinto oikeastaan on ja että runsaasti erimielisyyttä voi löytyä siitä, mitä kaikkea julkisen hallinnon tutkimuksen alaan tulisi sisällyttää.

Hallinto-opin opetusta yliopistoon vaati jo vuonna 1960 Jan-Magnus Jansson. (Yleisen valtio-opin professori Helsingin yliopistossa 1954–1974.) *Politiikka* -lehden lyhyen kirjoituksensa ’Hallinto-oppi ja valtio-oppi’ (1960, 44–46) hän aloitti sitaatilla Carl J. Friedrichiltä: ”Kaiken valtion reaalisen tutkimisen välttämätön alku on byrokratian (tai miksi tahansa sitä halutaan nimittää) tutkiminen, koska ilman sitä ei mikään valtio voi toimia.” (Mt., 44.) Tarkasteltuaan syitä, joiden vuoksi tieteellinen tutkimus hallinto-opin alalla ei maassamme ollut päässyt vauhtiin, hän päätyy ymmärtämään hallinnon käsitteellisesti huomattavasti laajempaan kuin vain julkisena hallin-

tona sekä puhuu sen tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen tarpeesta. Samalla hän vetoaa Yhdysvaltoihin (Public Administration Clearing House Chicagossa) ja Ranskaan (Ecole Nationale d'Administration Pariisissa), joissa otetaan huomioon sellaisia näkökohtia eri tieteenaloilta, jotka tarjoavat hallinnolle tärkeitä aineistoa. Niinpä hän toteaa samassa yhteydessä, että eräänlainen *inter-disciplinary approach* voi usein olla paikallaan hallinnollisia ilmiöitä tutkittaessa.

Helsingin yliopistossa hallinto-opin opetus käynnistyi vuonna 1960 yhdellä kurssilla. Samoihin aikoihin lakkautettiin valtiotieteellisessä tiedekunnassa 1950-luvulla ollut hallinto-opin kandidaatin tutkinto, joka oli sikäli erikoinen, että sen opetukseen ei lainkaan kuulunut hallinto-oppia. Helsingin yliopistoon perustettiin hallinto-opin apulaisprofessori vuonna 1963. Virkaan nimitettiin vuonna 1969 Ilkka Heiskanen. Hänen osuuttaan ei voi sivuuttaa pohdittaessa hallinnon tutkimuksen syntyä maassamme.

Heiskanen oli opiskellut Yhdysvalloissa 1961–1962 ja suorittanut maisterin tutkinnon politiikan sosiologiassa. Heiskanen väitteli vuonna 1967. Väitöskirja, 'Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research. A Methodological Study', oli nimensä mukaisesti metodologinen, mutta samalla myös metateoreettinen tutkimus hallinto- ja organisaatiotutkimuksen keskeisistä ajattelusuunnista. Jo vuotta aikaisemmin (1966) Heiskanen oli kirjoittanut opetusmonisteen 'Hallinnon ja byrokratian tutkimus – nykyinen tila ja kehityssuunnat', joka varmastikin oli maamme ensimmäinen hallinnon tutkimukseen johdattava kirjoitus.<sup>2</sup> Siinä, kuten väitöskirjassaan, Heiskanen esittää kovaa kritiikkiä 'staattisia' ja 'suljettuja' teoreettisia tutkimusotteita kohtaan. "Erikoiden arvostelumme kohteena ovat olleet rationaalisuuden, tehokkuuden ja funktionalistisuuden käsitteille perustuvat teorianmuodostusyritykset. Tärkeinä uusina kehityssuuntina olemme korostaneet eräitä yleisiä järjestyneiden ryhmien keskinäisiä valta- ja riippuvuussuhteita sekä niihin vaikuttavia tekijöitä analysoivia viitekehyksiä sekä useamman aggregaattitason empiirisiä tutkimuksia." (Mt., 35.) Ja "vaikka suljetut ja staattiset tutkimusotteet eivät informatiiviselta kannalta

ole niin arvokkaita kuin laajemmat ja avoimemmat tutkimusotteet, niiden suurempi käytännöllinen arvo korvaa tämän puutteen. Sellaiset suljetut tutkimusotteet kuin päätöksentekoteoreettinen ja funktionaalinen tarjoavat informaation tavallaan 'valmiiksi käsiteltynä' käytännöllisten sovellutusten kannalta: ne osoittavat millainen toiminta tai millaiset rakennejärjestelyt hallinnossa ja organisaatioissa ovat 'tehokkaita' tai 'funktionaalisia'. (Mt., 36.)

Väitöskirjassaan Heiskanen analysoi 'relativistista rationaalisuutta analyysin perustana' kohteena Max Weberin ideaalityyppilähestymistapa. Toiseksi kohteena oli 'objektiivinen rationaalisuus analyysin perustana rationalistisissa ja funktionaalisissa lähestymistavoissa', siten 'teorian muodostus ilman sovellettavuusolettamuksia, byrokratioteoria'. Tätä lukua seurasi 'substantiivinen rationaalisuus eri systeemitasoilla: ehdotuksia kontekstuaaliseen teorianmuodostukseen hallinto- ja organisaatiotutkimuksessa'. Viimeinen pääluku tarkasteli 'substantiivista rationaalisuutta yhteiskunnan tasolla: julkishallinnon tutkimus'. (Heiskanen 1967, 8.)

Heiskanen väitöskirja on epäilemättä huomattava merkkipaalu suomalaisen hallinnon tutkimuksen kannalta. Sen paradigmaattista arvoa heikensi olennaisesti se, että maassamme kukaan muu ei todennäköisesti ollut perehtynyt niihin teorioihin, joita Heiskanen kritisoi metateoreettiselta ja metodologiselta kannalta. Weberin byrokratiateoria oli toki tuttu monille sosiologeille, mutta Simonin päätöksentekoteoria ja yhdysvaltalainen julkishallinnon tutkimus lienevät olleen jokseenkin tuntemattomia väitöskirjan ilmestymisen aikaan. Heiskanen toimi Helsingin yliopisto hallinto-opin professorina 1969–1974, jonka jälkeen hän siirtyi valtio-opin professoriksi.

Vuonna 1983 ilmestyneessä, suomalaisen valtio-opin syntyä ja kehitystä analysoineessa kokoomateoksessa 'Valtio ja yhteiskunta' kuvasi Dag Anckar artikkelissaan 'Suomalainen valtio-oppi 1960–1975, behavioralismista policy-analyysiin' hallinnon tutkimuksen tilaa seuraavasti: "Käännettäessä katse keskeisistä valtioelimestä hallintokoneistoon tullaan suhteellisen hyvin tallatuilta poluilta jonnekin, joka paljon muistuttaa korpea. Valtionhallinto oli 1970-luvulle



asti empiirisesti lähes koskematon alue.” (Anckar 1983, 276.) Sama koskee myös sosiologiaa ja hallinto-oikeutta. Juuri mitään merkkejä etenään empiirisestä hallinnon tutkimuksesta ei aikaisemmilta ajoilta löydy. Tosin kaksi väitöskirjaa tehtiin jo 1960-luvun puolella. Ensimmäinen oli Erkki Pystysen väitöskirja ’Kunnan suuruus kunnallishallinnossa’ (1965), jossa kirjoittaja pyrki maan kaikkia maalaiskuntia tutkimalla täsmentämään kuntien suuruusrakennetta ja saamaan otteen tämän rakenteen vaikutuksesta kunnallishallinnon eri aspekteihin. Toinen väitöskirja oli Paavo Hoikan ’Suomen kuntien sivistysrakenne’ (1969), jossa tekijä eritteli kunnallisen sivistyshallinnon organisaatiota, kehitystä ja rakenteellisia suhteita. Vaikka Anckar luokitteleeekin nuo tutkimukset julkishallinnon<sup>3</sup> alaan kuuluviksi, tekijät itse arvattavasti määrittelisivät ne kunnallispolitiikkaan ja siten valtio-opin piiriin kuuluviksi. Toki ne millä tahansa kriteerillä arvioiden kuuluvat hallinnon tutkimuksen alaan.

Seuraava Anckarin valtio-opilliseksi luokittelema ja julkisen hallinnon alaan kuuluva väitöskirja on Krister Ståhlbergin väitöskirja ’Teori och praxis i kommunal planering’ vuodelta 1975. Anckaria siteeraten kirja on ”tervetullut lisä suomalaisen niukkaan päätöksentekoteoreettiseen kirjallisuuteen. Ståhlberg osoittaa, että kunnallista suunnittelua perustellaan rationalistisin argumentaatioin, mutta että empiria, ts. suunnittelukäytäntö ei tätä teoriaa noudata eikä yllä rationalistisen mallin mukaiseen suunnitteluun. Sen sijaan Ståhlberg esittää toisen päätöksentekoteoreettisen yrityksen, ns. inkrementalismin, ja katsoo, että tämä toimii deskriptiivisellä tasolla paremmin ja että malli on normatiivisinkin perustein rationalistiseen malliin verrattuna ylivoimainen.” (Mt., 277.) Idean kehitteli alkujaan Charles Lindblom klassikoksi muodostuneessa artikkelissaan ’The Science of Muddlin’ Through’ (Public Administration Review 1959). Vuonna 1963 hän laajensi tutkimuksen yhdessä filosofi David Braybrooken kanssa teokseksi ’A Strategy of Decision’. Kirja oli vahva kritiikki kokonaisvaltaista rationaalista suunnittelua ja päätöksentekoa suosittavaa ajattelua ja sen sovellutuksia kohtaan. Samalla se toi esiin vähitällisen (tai jaksottaisen) muutoksen strategian. ’Strategy of disjointed

incrementalism’ oli merkittävä panos yhteiskunnan suunnittelua ja päätöksentekoa koskevaan keskusteluun. ’Rationalismi-inkrementalismi’ -debatti hallitsi suunnittelukeskustelua 1960-luvun alusta pitkälle 1970-luvulle.

Anckarin analyysissa valtio-opin kehityksessä Heiskasen työtä ei sijoiteta hallinnon tutkimuksen luokkaan, vaan metodologisten tutkimusten joukkoon. Anckar luonnehtii väitöskirjaa sanomalla, että se ”usean arvioitsijan mukaan kuuluu tässä tarkasteltavan ajanjakson (1960–1975) parhaimmistoon. Heiskasen tavoite on metateoreettinen – hän esittää eräitä metateoreettisia kriteereitä, argumentoi niistä ja soveltaa niitä joihinkin hallinnontutkimuksen teorioihin ja yrittää lopuksi hahmottaa vaihtoehtoja tarkastelemilleen teorioille”. (Anckar 1983, 279.)

Empiirinen hallinnon tutkimus alkoi Helsingin yliopiston hallinto-opin ja valtio-opin yhteydessä täydellä teholla vuonna 1973, jolloin käynnistyi Suomen Akatemian rahoittama mittava Demokratia ja tasa-arvo suomalaisessa yhteiskunnassa eli DETA -hanke.

## Hallinto-oppi hallinto-oikeustieteilijöiden kirjoituksissa

Hallinto-opillisen ajattelun maahantuoja oli todennäköisimmin Veli Merikoski (hallinto-oikeuden professori Helsingin yliopistossa 1941–1970). Suomen Asianajajaliiton äänenkannattajassa, Defensor Legis -aikakauslehdessä vuonna 1944, Suomen vielä käydessä sotaa, Merikoski julkaisi kirjoituksen ’Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä’ (Merikoski 1944, 177–190). Hän luonnehti hallinto-oppia hallinto-oikeuden rinnakkaistieteeksi. Hallinto-oppi, kuten valtio-oppikaan, ”eivät, lyhyesti sanoen, rajoitu esittämään miten asiat ovat järjestetyt, vaan koettavat myös selvittää, miten niiden pitäisi olla järjestetyt eli mikä siis olisi kussakin tapauksessa paras ja tarkoituksenmukaisin järjestely” (mt., 177–178).

Valitettuaan sitä asiointilaa, että hallinto-oppi ei meillä – toisin kuin valtio-oppi – ollut vielä saanut sijaa yliopistossa kirjoittaja sanoo: ”Se seikka, että hallinto-opilliset kysymykset, kysymykset hallinto-organisaation ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisesta järjestelystä ja kehittämisestä, ovat suurelta osin jääneet vaille tieteellistä käsittelyä ja näillä aloilla tapahtuva uudistustyö ei näin ollen ole voinut nojautua tieteellisen tutkimuksen antamaan tukeen, ei säännöllisissä oloissa, jolloin kehitys hallinnon alalla on hidasta ja radikaalit reformit harvinaisia, ole muodostunut erityisen silmäänpistäväksi. Mutta mitä kauemmaksi tullaan säännöllisistä oloista, sitä kipeämmin tämä hallinto-opillisen tutkimuksen puuttuminen havaitaan ja sitä suuremman käytännöllisen merkityksen saa hallinto-oppi hallinto-oikeustieteen rinnalla.” (Mt., 179.)

Merikoski pitää yhtenä hallinto-opin keskeisimmistä kysymyistä ”oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välisestä tasapainosta ja niiden keskinäisistä suhteista, mikä kysymys taas on läheisessä yhteydessä oikeusvaltio-hallintovaltio erottelun kanssa” (mt., 180). ”Hallinnollinen muodollisuus, jota myös arkikielessä huonon kaiun saaneella nimityksellä kutsutaan byrokratiaksi, tarkoittaa siis parhaassa muodossaan oikeastaan vain taata hallinnolle varmuuden ja luotettavuuden. Mutta luonnollisesti tarkka muotojen noudattaminen käytännössä paljon jäykentää ja hidastaa hallintotoimintaa.” ”Hallintovaltio tunnustaa, kuten sanottu, hallinnon tehokkuuden vaatimuksen oikeusvarmuutta tärkeämmäksi.” (Mt., 181.)

”Olen tässä koettanut osoittaa, että hallinnon muodollisuus ei suinkaan ole mikään itsetarkoitus ja että se ei myöskään ole vain virkamiesmielivaltaa, jollaiseksi se usein asiantuntemattomilta tahoilta leimataan virkamieskuntaa vastaan hyökättäessä ja hallintotoiminnan yksinkertaistamista vaadittaessa. Hallinnon sidonaisuus määrätynlaisiin menettelytapamuotoihin on edellä esitetyn tavoin kiinteässä yhteydessä oikeusturvallisuusperiaatteen kanssa. En kuitenkaan tarkoita väittää, etteikö byrokratiaan kohdistuva arvostelu olisi osaksi perusteltuakin.” (Mt., 183–184.)

Merikoski otti varsin voimakkaasti kantaa siihen, että liiketöiden yhteydessä kehitettyjä, sinänsä joustavia menettelytapoja, voidaan kyllä käyttää hyväksi työ- ja toimistoteknillisiä parannuksia suunniteltaessa, mutta että ”enemmälti voi hallinto tuskin paljoakaan näistä kokemuksista hyötyä”.

”Pääkysymyksenä hallinto-organisatiota järjestettäessä ei kuitenkaan ole oikeusvarmuus- ja tehokkuusvaatimuksen keskeinen rivaliteetti, vaan kysymys sentralisation ja desentralisation välisestä suhteesta, mikä sekin on hallinto-opin keskeisiä kysymyksiä.” (Mt., 188.) Muina keskeisinä hallinto-opin kysymyksinä Merikoski vielä mainitsee vaatimuksen uudistaa jatkuvasti hallintokoneistoa kehittyvän yhteiskuntaelämän tarpeiden mukaan. Esimerkkinä hänellä on valtiojohtoisen talousjärjestelmän toteuttaminen. Merikoski näkee hallinto-opin tehtävät laajoiksi ja yhteiskunnallisesti tärkeiksi, joskin katsoo kirjoituksensa lopuksi, että erilliseksi tieteenhaaraksi hallintooppia tuskin voidaan kehittää.

Merikoski siis toi – tietääkseni – ensimmäisenä Suomeen ajatukset hallinto-opista, ‘Verwaltungslehre’. Vuonna 1946 Merikoski artikkelissaan ‘Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä’ (Lakimies 1946, 596-607) kirjoitti: ”Oikeustieteisiin kuuluvan hallinto-oikeuden mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti oikeussubjektien välisiin oikeussuhteisiin, joiden sisältönä tavallisesti on toisen oikeussubjektin toiseen kohdistuva vaatimus ja mahdollisuus saada tämä vaatimus erityistä menettelyä noudattaen toteutetuksi. Tämän ohessa on myös hallintokoneiston järjestysmuotoa koskevat kysymykset luettava hallinto-oikeustieteeseen kuuluvaksi (...) Julkinen hallinto eri ilmenemismuodoissaan on – kuten sanottu – myös hallinto-opillisen tutkimuksen kohteena. Mutta hallinto-opillinen tutkimus ei ole oikeudellista, vaan se voi tarkastella tutkimuskohdettaan muilta näkökannoilta, kuten esim. historialliselta, sosiologiselta, sosiaalipoliittiselta, tilastolliselta, taloudelliselta tai rationaalis-teknilliseltä kannalta. Sen sijaan kun hallinto-oikeus ‘juridisena’ tieteenä kohdistaa huomionsa pääasiassa voimassa olevaan oikeuteen hakien vastausta kysymykseen, miten asiat voimassa olevan oikeuden mukaan ovat

järjestetyt, voi hallinto-oppi enemmän eteenpäin katsovana, niin sanoakseni 'poliittisena' ja 'teknisenä' tieteenä asettaa vastattavakseen kysymyksen, miten niiden pitäisi olla järjestetyt, mikä olisi paras ja tarkoituksenmukaisin järjestely (...) Pohjoismaissa hallinto-oppi ei ole jaksanut muodostua elinvoimaiseksi tietenhaaraksi.”

Se tieteenala, jota Merikoski hallinto-opilla tarkoitti, oli USA:ssa 1900-luvun alkuvuosikymmenien aikana syntynyt julkishallinto (Public Administration). Tämä käy ilmi hänen käyttämistään lähteistä. Näistä huomattavin on Leonard Whiten teos 'Introduction to the Study of Public Administration' (1927). Sen sijaan nk. klassisen hallintoteorian ajatukset kirjoituksissa näyttävät olevan peräisin pohjoismaisista teoksista. Veli Merikosken ajatuksena oli ensimmäistä kertaa Suomessa hallinto-oikeudesta erillinen hallinnon tutkimus. Artikkelissaan hän otti myös kantaa siihen, mihin yhteyteen uusi tieteenala olisi sijoitettava kirjoittaessaan ”peruseroavaisuuksista huolimatta näyttääkin hallinto-opillinen tutkimus paremmin soveltuvan kytkettäväksi hallinto-oikeuden kuin valtio-opin yhteyteen” (mt., 598).

Hallinto-organisatorisina peruskysymyksinä Merikoski piti jo aikaisemmassa artikkelissaan käsittelemiään kysymyksiä oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten välisestä tasapainosta ja niiden välisistä suhteista sekä sentralisaation ja desentralisaation välisestä suhteesta. Uusina alueina hän otti esiin kysymyksen siitä, mikä on paras ja tarkoituksenmukaisin tehtävien jako yleisviranomaisten ja erityisviranomaisten sekä valtion omien ja itsehallintoviranomaisten kesken. Myös 'span of control' -kysymys (hän ei itse käsitettä käytä) nousee esiin, mutta hänellä lähinnä siinä mielessä, että mitä olisi missäkin tapauksessa pidettävä enimmäismääränä alaisviranomaisten luvulle.

Merikosken ohella merkittävä vaikutus uudenlaisen hallintoajattelun etenemiseen lienee ollut myös eduskunnan oikeusasiamies, sittemmin valtiosääntöoikeuden professori, Paavo Kastarilla. Hänet kutsuttiin puheenjohtajaksi vuonna 1952 komiteaan, jonka tehtävänä oli harkita ”valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan järjestämistä yksinkertaisemmaksi, nopeammaksi ja tehokkaammaksi sekä laatimaan sitä aiheuttavat, koko valtioneuvostoa koskevat la-

ki- ja asetusehdotukset” (KM 12.5.1953, 1–2). Kastari oli ottanut kantaa valtion keskushallintoa koskeviin kysymyksiin artikkeleissaan ’Eräitä keskushallinnon organisaation erityispiirteitä Pohjoismaissa’ (Lakimies 1946, 608–626) sekä ’Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista’ (Lakimies 1947, 31–61). Jälkimmäinen artikkelista vaikutti suuresti mainitun komitean asettamiseen ja Kastarin puheenjohtajuuteen siinä.

Hallinto-opillisen (tai -tieteellisen) ajattelun tulo valtionhallinnon uudistamistyöhön alkoi vuonna 1955. Valtioneuvosto asetti tuolloin komitean, jonka tehtäväksi tuli ”tutkia, miten toisaalta valtion keskushallinto ja toisaalta maakuntaportaaseen kuuluvien alempiasteisten hallintoviranomaisten toiminta olisi tarkoituksenmukaisella tavalla järjestettävä, jotta syntyisi oikea tasapaino sentralisoinnin ja desentralisoinnin välille ja edellytykset hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle. Erityisesti olisi tällöin myös kiinnitettävä huomiota organisaation muovaamiseksi siten, että luotaisiin nykyistä paremmat mahdollisuudet hankkia luotettava kuva eri hallinnonhaaroihin kuuluvien edellä mainittujen alempiasteisten hallintoviranomaisten tarpeista ja saataisiin eri hallinnonhaarat sopeutumaan mahdollisimman tehokkaaseen yhteistoimintaan keskenään”. (KM 1958: 5, I.)

Komitean toimeksiantoon sisältyi ajatuksia Merikosken aikaisemmin viitatuista artikkeleista. Mielenkiintoista komitean työssä oli tämän kirjoituksen teemojen kannalta se, että sen päätoimisena sihteerinä työskennellyt Jaakko Uotila kiinnitti komitean periaatemietinnössä huomiota sekä Merikosken kirjoituksiin että muutoinkin klassisen hallinteorian ajatuksiin, tosin pääasiassa pohjoismaisen kirjallisuuden pohjalta. Uotila laati komitean tarpeita varten erillisen tutkimuksen tehokkuuden käsitteestä. Siltä pohjalta hän määritteli tehokkuuden seuraavaan tapaan:

- 1) Ennen kuin hallintotoiminnan tulokset voidaan mitata, on sen tavoitteet määriteltävä mitattavalla tavalla.
- 2) Mitattavia suureita on ainakin neljää eri lajia, joista kullakin on eri sisällys. Voidaan mitata a) kustannuksia (costs), b) käytettyjä voimavaroja (efforts), c) suorituksia (performance) sekä d) tuloksia.
- 3) Mittauksia voidaan käyttää vastattaessa kahteen kysymykseen, nimittäin a) kuinka riittävää (adequate) hallinto on ja b) kuinka tehokasta se on. (Mt., 4–7.)

Uotilan varhainen tuloksellisuusmääritelmä on ymmärtääkseni merkittävä pieni lisä suomalaisen hallintoajattelun kehittämiseksi. Merikosken jälkeen Jaakko Uotila oli maamme hallinto-oikeustieteilijöistä se, joka eniten kykeni vaikuttamaan hallintoteoreettisen ajattelun omaksumiseen Suomessa.

Komitean arvoon ja samalla Uotilan vaikutukseen kiinnitti huomiota myös Jaakko Nousiainen (yleisen valtio-opin professori Turun yliopistossa 1963–1993). Arvioidessaan komitealaitoksen merkitystä empiirisen tutkimuksen tuottajana hän kirjoitti: ”Pantakoon kuitenkin merkille, että v. 1955 asetettu valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea pyrki ensimmäisenä tukeutumaan työssään käyttäytymistieteellisen virtauksen mukanaan tuomiin hallintoteoreettisiin näkemyksiin.” (Nousiainen 1983, 214.) Turun yliopiston tutkijoista voimakkaimmin hallinnon tutkimuksen kehitykseen vaikutti Nousiaisen ohella Voitto Helander.

Vuonna 1960 Uotilalta ilmestyi hallintoa ja sen kehittämistä koskeva artikkeli sekä *Politiikka-* että *Lakimies -*lehdistä. Artikkelissaan ’Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa’ (Lakimies 1960, 806–823) hän kirjoitti johdannoksi: ”Kuluneella vuosikymmenellä on pohjoismaisessa tutkimuksessa sen (oikeusturvan) ohessa pyritty selvittämään myös hallinnon tehokkuuden käsitettä. Mihinkään lopullisiin ja yleisesti hyväksyttyihin tutkimustuloksiin ei tässä kohden kuitenkaan ole vielä päästy.” (Mt., 806.)

Uotila oli myös hyvän hallinnon -käsitteen lanseeraaja kysyessään ”mitä vaatimuksia on julkisen hallinnon nykyisessä yhteiskunnassa täytettävä, ts. mitä ovat ‘hyvän hallinnon’ vaatimukset? Tähän on vastattava, että *vaatimusten* esittäminen ei ole tieteellisen tutkimuksen tehtävä. Ne eivät voi olla tutkimuksen tuloksena, mutta kylläkin sen aksiomaattisesti omaksuttuna lähtökohtana. Alempana esitettävistä kriterioista ovat eräät positiivisoikeudellisia, kun taas toisilla on pikemminkin ‘hallintopoliittinen’ luonne.” (Mt., 807.)

Hänen kriteerinsä hyvälle hallinnolle ovat: 1) Rehellisyysvaatimus, jonka mukaan hallintokoneistoon kuuluvien virkamiesten ja luottamushenkilöiden tulee toimia rehellisesti, ilman omanvoitonpyyntiä. 2) Hallintotoiminnan tulee myös eri aloilla olla riittävää (riittävyysvaatimus). 3) Tehokkuusvaatimus, jonka mukaan hallintokoneiston tulee tehokkaasti suorittaa sille kuuluvat tehtävät. (Vuoden 1958 komitean periaatemietintöön viitaten hän toteaa, että tehokkuuden käsitteenä on komitea määritellyt niin laajasti, että siihen yhtenä tehokkuuden tekijänä sisältyy myös oikeusturva.) 4) Julkisen hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy vaatimus, että viranomaisten tulee noudattaa asioiden käsittelyssä tiettyjä oikeusturvan kannalta tärkeitä säädöksiä ja periaatteita (esim. asianosaisen kuuleminen, julkisuusperiaate, päätösten perusteleminen) (oikeusturvavaatimus). 5) Hallintotoiminnan tulee tapahtua kansanvaltaisen valvonnan alaisena (kansanvaltaisuusvaatimus). (Mt., 807–808.) Ryhmittelystään hän toteaa, että vaatimukset 4) ja 5) ovat saaneet ilmauksensa positiivisen oikeuden normeissa, mutta että riittävyys- ja tehokkuusvaatimukset eivät ole saaneet tuekseen oikeudellisia säädöksiä.

Ajatus hallinnon riittävydestä on mielenkiintoinen. Alkuaan ilmeisesti Ridleyn ja Simonin vuonna 1938<sup>4</sup> esittämä idea ei ole säilynyt alan kirjallisuudessa. Tehokkuuden (efficiency) rinnalle on vakiintunut käsitteenä vaikuttavuus (effectiveness), mutta adequate, Uotilan kääntämänä siis riittävyys, on tyystin hävinnyt suomalaisesta hallinnon tutkimuksesta. Edelleen se saattaisi hyvin olla keskeinen hallinnon arviointikriteeri korostaessaan, että hallinto voi olla hyvin-



kin tehokasta, mutta esimerkiksi resurssien puuttumisen vuoksi usein varsin riittämätöntä.

Artikkelissaan Uotila nojaa Ridleyyn ja Simonin ideaan, mutta eräänlaisena innovaationa lisää ‘tehokkuuden taseeseen’ kaksi lisäte-kijää. Niinpä tuo tase saa seuraavan muodon:

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| a) kustannukset                | d) suoritukset               |
| b) käytetyt voimavarat         | e) tulokset                  |
| c) haitalliset sivuvaikutukset | f) suotuisat sivuvaikutukset |

Lisäyksiä aiemmin esitettyyn malliin ovat siis kohdat c) ja f). Niistä kirjoittaessaan hänellä ei ole lähdeviitteitä, joten on hyvät perusteet olettaa hänen kehittäneen niitä itsenäisesti. Myös tällä kehittäelyllä olisi ymmärtääkseni arvoa nykypäivän organisaatioiden ja hallinnon evalu-oinnissa, vaikka idea tietenkin on sinänsä tuttu. (Mt., 815–818.) Uotila päättää artikkelinsa kirjoittamalla: ”Toimenpiteistä, jotka voisivat edistää sekä oikeusturvaa että tehokkuutta hallinnon alalla, on ennen muuta mainittava korkeatasoinen virkamieskoulutus.” (Mt., 823.)

Uotila jatkoi desentralisointia koskevaa työtään laatimalla väitös-kirjan ’Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa’ (1963). Alkulauseeseen hän kirjoitti: ”Tämän tutkimuksen aihe kuuluu osa-na valtionhallinnon sentralisaation ja desentralisaation ongelmaan. Kysymys sentralisaatiosta ja desentralisaatiosta, jota alun perin olin suunnitellut väitöskirjani aiheeksi, osoittautui kuitenkin liian laajak-si. Se sisältää myös runsaasti kysymyksiä, jotka eivät kuulu oikeustie-teen piiriin. Näistä syistä olen rajoittanut tutkimukseni koskemaan päätösvalan siirtämistä Suomen valtionhallinnossa.” (Mt., XII.) Joka tapauksessa Uotilan teos oli huomattava lisä desentralisointia koske-vaan tutkimukseen. Uotila toimi Tampereen yliopiston julkisoikeu-den professorina 1966–1990.

Näyttää siltä, että hallinto-opillinen harrastus hiipui oikeustie-teilijöiden piirissä Uotilan väitöskirjan jälkeen. Uotila ei itseään jat-kanut tällä saralla, vaan siirtyi selvemmin oikeustieteen perinteisille

aloille sen jälkeen, kun hallinto-opin koulutus käynnistyi Helsingin yliopistossa ja kun julkishallinnosta tuli oma oppiala vuonna 1965.

## Hallinnon sosiologia

Ennen kuin otan tarkasteluni kohteeksi julkishallinnon professuurin perustamisen, on syytä kiinnittää huomiota Paavo Kolin merkitykseen hallinnon tutkimukselle. Sosiologi Koli kuului niiden monien suomalaisten yhteiskuntatieteilijöiden joukkoon, jotka olivat käyneet Yhdysvalloissa opiskelemassa. Hänet nimitettiin Yhteiskunnallisen Korkeakoulun sosiologian professoriksi vuonna 1960. Samana vuonna hän julkaisi teoksen 'Organisaatio ja johtajuus, Johdatus hallinnon sosiologiaan'. Siinä käytettiin tietääkseni ensimmäistä kertaa ilmaisua 'hallintotieteet' (mt., 7). Niitä hän kuvasi kirjoittamalla: "Vaikka hallintotieteiden voi katsoa kehittyneen tuntuvasti erityisesti viime vuosikymmenten aikana, nämä (...) organisaatioperiaatteet ovat sinänsä jo vuosituhansia vanhoja. Eri uskontojen pyhät kirjat tarjoavat arkeologian löytöjen ja historian tietolähteiden ohella todisteita siitä, että desentralisointi ja delegointi ovat sinänsä ikivanhoja hallinnollisia taitoja. Jos näet tarkastelemme eräitä Vanhan Testamentin organisaatioratkaisuja, havaitsemme niiden sekä eräiden valtioneuvoston tuoreiden organisaatiosuosittelujen<sup>5</sup> olevan yllättävän yhdenkaltaisia." (Mt., 7–8.)

'Johdatus hallinnon sosiologiaan' (kirjan alaotsikko) on todennäköisimmin ensimmäinen suomalainen teos, jossa Weberin byrokratiäteoriaa kuvataan varsin seikkaperäisesti. Kirjan sisältö, ensimmäisen osan 'kokemuseräinen jakso' käsittää luvut virallinen ja epävirallinen organisaatio, sosiaalisen organisaation erilaiset funktiot, epävirallinen organisaatio, johtamisen erilaiset mekanismit, valtasuhteet ja valtajännitykset, hallinnon ongelma teollisessa kulttuurissa, yhteisön rakenne ja sosiaaliset asenteet. Tässä osassa "painopiste on toimintajärjestelmien piilorakenteessa sekä piilo- ja häiriötoiminnoissa. Huo-

miota kiinnitetään erityisesti siihen, mitä odottamattomia seurauksia on havaittu syntyneen, kun erilaiset järjearaisesti suunnitellut ja johdetut toimintajärjestelmät ovat pyrkineet toteuttamaan virallisia tavoitteitaan muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa ja monitahoisessa teollisessa kulttuurissa.” (Mt., V.) Kirjan toinen osa on ’metodis-teoreettinen’. Se jakautuu lukuihin hallinnon tutkimuksen arvonäkökohdat, organisaatiotutkimuksen analogiat ja teoreettiset alkuolettamukset, hallinnon sosiologian lähestymistavat sekä hallinnon sosiologian teorianmuodostus.

Paavo Koli toi Yhdysvalloista hallinto-, organisaatio- ja johtamistutkimuksen keskeiset oppisuuntaukset. Tässä mielessä ’Organisaatio ja johtajuus’ oli epäilemättä suomalaisen hallinnon tutkimuksen merkkipaalu. Koli kiinnitti huomiota siihen teollisuuspsykologiaan, jotka nk. Human Relations School ja Human Relations Movement olivat nostaneet valtaan 1930– ja 1940-luvuilla. Wilbert Moorea (1947) hän siteeraa seuraavasti: ”Vakavin näihin tutkijoihin suunnattava syyte on, että he ovat kritisoimatta omaksuneet teollisuuden oman käsityksen työntekijöistä: manipuloitavana tai persoonattomiin tavoitteisiin sopeutettavana välineenä (...) (tällaisten) teollisuudessa toimivien tutkijoiden yhteiskuntatiede ei ole ihmistiedettä vaan lehmasosiologiaa.” (Mt., 143.)

Edellä esitetty, ehkä jossain määrin vulgaari luonnehdinta sosiologisesta keskustelusta sisältyy Kolin teoksen lukuun ’Hallinnon tutkimuksen arvolähtökohdat’ ja sen jaksoon ’Manipulatiivinen tutkimusote teollisuussosiologiassa’. Analyysissa hallinnon tutkimuksen taustoista selviää, että suomalaisen hallinnon tutkimukseen ei 1950- ja 1960-lukujen sosiologinen väittely oikein koskaan juurtunut. Kriittinen organisaatio- ja hallintososiologia ei Kolin panoksesta huolimatta saanut jalansijaa. 1970-luvun alussa uuden julkishallinnon liike Yhdysvalloissa toi esiin samantyyppistä ajattelua. Suomalaisessa sosiologiassa kaikki se jäi melko tuntemattomaksi samalla, kun marxilainen makrososiologia alkoi astua esiin. Muutoinkin Yhdysvaltain teollisuuspsykologia (tai oikeammin työelämän-) -sosiaalipsykologia ja -sosiologia olivat maassamme unohduksissa oikeastaan koko

1900-luvun koko loppupuolen ajan, vaikka työelämän tutkimus jo 1980-luvulta lähtien jossain määrin korjasi tilannetta. 1990-luvun alusta maailmaa valloittanut New Public Management ja managerialismi-ideologia eivät vanhoja teemoja edes tuntuneet tiedostavan. Joka tapauksessa on tärkeää havaita, että intellektuaalisesti korkeatasoinen väittely organisaatiososiologian piirissä jäi lähes täysin sivuun suomalaisen hallinnon tutkimuksen alkuvaiheissa.

### **Taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan syntyminen ja hallinnon tutkimuksen institutionalisoituminen**

Maamme hallinnon tutkimuksen käynnistymisen taustoja ja alkuvaihteita on kuvattu edellä. Muita syntyvaiheiden merkkejä on aika helppo tunnistaa pääpiirteittäin, mutta kehityskulkuja 1960-luvulla on vaikea identifioida selkeästi. Vuoden 1960 tapahtumien ja kirjoitusten (Jansson, Uotila) sekä hallinto-opin opetuksen käynnistymisen jälkeen näyttää selvältä, että tutkimus vauhdittui 1960-luvun puolivälin tienoilla Tampereella Yhteiskunnallisessa Korkeakoulussa.

Helsingistä siirretty Yhteiskunnallinen Korkeakoulu aloitti toimintansa Tampereella syyskuussa 1960. YKK:ssa oli pitkään koulutettu myös kuntien virkamiehiä. 1960-luvun alussa pohdittiin uusia suunnitelmia. Silloin harkittiin sekä kauppakorkeakoulua että lainopillista tiedekuntaa. Kun Turun yliopisto äskettäin oli saanut lainopillisen tiedekunnan eikä kauppakorkeakouluhankekaan saanut kannatusta, sisällytettiin vuonna 1962 laadittuun Kauppakorkeakoulukomitean mietintöön ajatus taloudellisen tiedekunnan perustamisesta YKK:uun. Vuonna 1963 rehtori Paavo Koli (rehtorina vuosina 1962-1968; vuodesta 1966 alkaen Tampereen Yliopistossa, joksi Yhteiskunnallisen Korkeakoulun nimi muutettiin) arvioi, että uusia akateemisia tehtäviä avautuu tulevaisuudessa erityisesti julkisessa hallinnossa. Monipolvisten ideointien jälkeen päädyttiin ehdottamaan korkeakouluun taloudellis-hallinnollista tiedekuntaa. Opetuksen

pääpainon tuli olla suunnittelussa ja päätöksenteossa. ”Ehdotus sopi hyvin kokonaisvaltaisen suunnittelun sävyttämään aikakauteen, joka oli alkanut julkisessa hallinnossa. Uuden tiedekunnan perustamista ei monilla tahoilla havaittava rypistely enää estänyt, vaan perustaminen sai tukea mm. korkeakoululaitoksen suunnittelukomitealta. Valtioneuvoston kantakin oli myönteinen, ja kansleri perusti taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan päätöksellään 14.4.1965.” (Sipponen 2010, 1–2.)

Uuden tiedekunnan toiminta-ajatuksesta saa käsityksen rehtori Kolin puheesta tiedekunnan perustamistilaisuudessa. Uuden tiedekunnan kärki olisi hänen mukaansa ennusteanalysissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. Niin julkisessa kuin myös yksityisyrityksen hallinnossa vaaditaan ”yhä syvällisempää perehtyneisyyttä päätöksenteon edellytyksiin ja eri vaiheisiin: tosiasiatietojen hankkimiseen ja arvioimiseen, toimintamallien laatimiseen, eri vaihtoehdoista aiheutuvien seurausten arvioimiseen, päämääriä koskeviin arvovalintoihin sekä tehdyn ratkaisun toteuttamiseen.” (Rasila 1973, 214; alkuperäislähde Yhteiskunnallisen Korkeakoulun vuosikertomus 1965–1966, 72.)

Eräs henkinen lähtölaukaus uudelle koulutukselle oli todennäköisesti Tampereen kesäyliopistossa 10.–14.6.1963 järjestetty yhteiskuntasuunnittelun seminaari. Sen järjestivät Suomalaisuuden Liitto ja kesäyliopisto. Seminaarin esitelmät, keskustelujen yhteenvedot sekä sen kolmen jaoston muistiot julkaistiin kirjana ’Yhteiskuntasuunnittelu’ (toim. Kauko Sipponen ja Jouko Hulkko, 1963), jota luonnehdittiin maamme ensimmäiseksi yhteiskuntasuunnittelua käsitteleväksi yleistekseksi (mt., 3). Esitelmien pitäjät edustivat yhteiskuntapolitiikan eri alueita ja olivat silloisia ja tulevia yhteiskunnallisia keskustelijoita. Armas Nieminen, Väinö Paavilainen, Lassi Iharvaara, Heikki von Hertzen, Paavo Pekkanen, Jussi Linnamo, Jaakko Numminen, Pekka Kuusi, Yrjö Littunen ja Kauko Sipponen tulivat kaikki tunnetuiksi merkittävinä vaikuttajina. Vuonna 1963 ehkä huomatuin oli Pekka Kuusi, jonka teoksen ”’60-luvun sosiaalipolitiikka’ (Porvoo 1961)...suomalainen hyvinvointivaltio oli saanut tahdittajakseen ja

uskonsa vahvistukseksi” (Sipponen 2010, 1). Tuon seminaarin ja sen esitelmien pohjana oli vahva ajatus siitä, että alan koulutusta on kehitettävä, maa tarvitsee kaikkien yhteiskuntapolitiikan osa-alueiden suunnittelijoita. Yksi esitelmien pitäjistä oli Kauko Sipponen, jonka aiheena oli ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ (mt., 101–112). Aiheensa hän jakoi seuraaviin osiin: päätöksenteolle asetettujen vaatimusten kasvaminen, tietojen keruu ja toimintamallien laatiminen, ratkaisu ja sen toimeenpano sekä päätöksenteko ja kansanvalta.

Rehtori Kolin tavoitteena oli kehittää täysin uudentyyppinen taloudellis-hallinnollinen tiedekunta. Tiedekunta kaavailtiin organisoitavaksi monitieteellisten ongelmakokonaisuuksien ympärille, sillä perinteisen taloustieteilijäkoulutuksen ei enää katsottu vastaavan aikakauden tarpeita. Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta perustettiin läheisessä yhteistyössä Tampereen kaupungin ja liike-elämän edustajien kanssa. (Kaarninen - Harjula - Sipponen 2000, 30–31.)

Uuteen tiedekuntaan siirrettiin yhteiskuntatieteellisestä tiedekunnasta kunnallispolitiikan professuuri sekä julkisoikeuden ja kunnallistalouden apulaisprofessuurit. Tampereen kaupungin avun turvin saatiin vuonna 1965 tiedekuntaan 14 uutta virkaa. Syksyllä 1965 opintonsa uudessa tiedekunnassa aloitti 425 opiskelijaa. Tiedekunta jaettiin hallintotieteiden ja taloustieteiden suuntaan, joissa molemmissa oli mahdollisuus suorittaa kandidaatin (nyk. maisterin) ja lisensiaatin tutkinnot sekä saada tohtorin arvo. Lisäksi oli mahdollista suorittaa taloudellis-hallinnollinen tutkinto, joka oikeutti ekonomimimitykseen. Myöhemmin perustettiin erillinen ekonomitutkinto ja lakkautettiin taloudellis-hallinnollinen tutkinto. Tutkintojen tuottamasta pätevyydestä annettiin asetus vasta vuonna 1969, jolloin ne rinnastettiin vastaaviin Helsingin yliopiston ja kauppakorkeakoulun tutkintoihin. (Rasila 1973, 213.)

Uuden tiedekunnan myötä perustettiin professuureja, joita ei aiemmin ollut suomalaisissa korkeakouluissa ollut. Sosiaali- ja talousekologian professuuri oli Suomessa ensimmäinen aluepolitiikan ja aluesuunnittelun uusia tarpeita vastannut oppituoli. Oppiaineen nimi vaihdettiin vuonna 1972 aluetieteeksi. Tiedekuntaan perustet-

tiin Pohjoismaiden ensimmäinen tietojenkäsittelyopin professuuri vuonna 1965. Pohjoismaiden ensimmäinen julkishallinnon professuuri saatiin niin ikään vuonna 1965. (Kaarninen - Harjula - Sipponen 2000, 32–33.) Lisäksi tiedekunta sai professorinvirat julkisoi-keudessa, julkistaloudessa, kansainvälisessä taloudessa, sosiologiassa, tilastotieteessä ja yrityksen taloustieteessä. Vuonna 1966 tiedekunnan yhteydessä aloitti matemaattis-filosofinen opintosuunta. Sen taustalla oli rehtori Kolin ”lempiajatus, eri tieteenaloja yhdistävä matemaat-tis-filosofinen tiedekunta”, joka kuitenkin jäi valtion suhtautumisen vuoksi perustamatta. (Rasila 1973, 215.)

Tiedekunta saavutti asteittain muotonsa 1960-luvun lopulla. Taloustieteiden opintosuuntaa edustivat kansantaloustiede (yleinen, kansainvälinen ja julkinen), yrityksen taloustieteet (yrityksen hallin-to, markkinointi ja laskentatoimi), matemaattis-filosofista opinto-suuntaa matematiikka, filosofia, tilastotiede ja tietojenkäsittelyoppi, sekä hallintotieteiden opintosuuntaa sosiaali- ja talousekologia, kun-nallispolitiikka, sosiologia, julkisoiikeus ja julkishallinto.

Uuden tieteenalan perustaminen ei ole yksiselitteinen asia. Kyse voi olla jonkin intellektuaalisen tradition, pitkähkön aikaa kestäneen ja hyvin tuloksia saavuttaneen tutkimusalan vakiinnuttamisesta. (Ks. esim. Palonen 1983.) Näin ei ollut Tampereen tapauksessa. Kyse voi olla myös yliopistojen ulkopuolisten tahojen käytännöllisestä intres-sistä, joka konkretisoituu esim. lahjoitusprofessuurina. Aivan näin-kään ei Tampereen julkishallinnon professuuria saatu. Tavallisimmin uusi tieteenala kuitenkin perustetaan kansainvälisten esimerkkien mukaan. Julkishallinnon oppituoli saatiin Tampereelle ilmeisesti juu-ri näin. Toki siihen tarvittiin myös sosiaalista tilausta, jotta rahoitus uutta virkaa varten järjestyi.

Kauko Sipponen kertoi noista ajoista taustoja valaisevalla tavalla vuonna 2010: ”Uutta tiedekuntaa valmistellessaan Paavo Koli kutsui puolisen tusinaa nuorta tohtoria yhteiskuntatieteen eri aloilta ja toi-voi heidän ryhtyvän hoitamaan professuureja taloudellis-hallinnol-lisessa tiedekunnassa. (...) Jaakko Uotilan oli ajateltu erikoistuvan julkisoiikeuteen ja minun julkishallintoon. Tähän mukauduimme,

vaikka mietiskelinkin, eikä kompetenssimme oikeastaan ollut päinvastainen. Uotilan kirjoittama periaatemietintö (Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea 1958) perustui näet olennaisesti tuolloisten julkisten organisaatioiden tunnetuimpien asiantuntijoiden tuotantoon: Gunnar Heckscher, P. Meyer, Herbert A. Simon, Dwight Waldo. Minä olin ehtinyt tutustua organisaatioiden hallintoon oikeastaan vasta 1960-luvun alussa pitkällä yrityshallinnon kesäkurssilla Bergenin kauppakorkeakoulussa. Tuohon aikaan en tiennyt, voitaisiinko siellä saatua oppia soveltaa julkiseen hallintoon.” (Sipponen 2010, 3.)

Kauko Sipponen nimitettiin julkishallinnon professoriksi vuonna 1967. Samana vuonna hän julkaisi teoksen ’Päätöksenteko kansanvallassa’, joka tiivisti hänen ajatuksensa yhtäältä siitä, millaista tuotöksenteko on, sekä siitä, millaista sen tulisi olla. Jo vuoden 1963 kirjoituksessaan ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ hän oli sitoutunut voimakkaasti kansanvaltaisuuteen ja kritisoinut autoritaarista kokonaisvaltaista suunnittelua. Mutta usko parempaan eli syvässä. Hän kuvaa yhteiskuntasuunnittelun nousun aikaa kertomalla: ”Nykyajan opiskelijoiden on varmaan vaikea oivaltaa, miten optimistisesti ja elämänhaluisesti sodista suhteellisen köyhänä selviytynyt suomalainen yhteiskunta aloitti 1960-luvun.” (Mt., 1.)

Usko parempaan, vauraampaan ja tasa-arvoiseen yhteiskuntaan oli yhteiskuntasuunnittelun eetos. Se aloitti Suomessa suunnittelun aikakauden, hieman samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa, jossa demokraattien ’Great Society’ -ideologia oli 1960-luvun alkupuoliskolla vahvassa nousussa

Vuoden 1963 artikkeli ’Päätöksenteosta yhteiskuntasuunnittelussa’ oli ilmeisesti perustana Kauko Sipposen teokselle ’Päätöksenteko kansanvallassa’ (1967). Tuosta kirjasta tuli uuden tieteenalan paradigmaattisin teos yli kymmeneksi vuodeksi. Sen avulla Sipponen myös sai pätevyyden julkishallinnon professuuriin, sillä sekä hänen väitöskirjansa ’Lainsäädäntövallan delegoiminen’ (1965) että aikaisemmat kirjoituksensa olivat koskettelleet valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.



Alkusanoissaan Sipponen kirjoittaa: ”Tutkimusta suorittaessani olen todennut, että hallinnon tutkimuksen käsitteellinen järjestelmä on peräti puutteellinen. Tästä havainnosta on saanut alkunsa selvitys päätöksenteosta kansanvallassa.” (...) ”Tämän työn edistyessä on käynyt selväksi, että päätöksenteon selittäminen on laaja ja monipuolinen tutkimustehtävä; tutkimukseni suhteellisen yksinkertaisine malleineen on oikeastaan vain johdanto päätöksenteon tutkimukseen. Kun kuitenkin hallinnon tutkimus on maassamme vasta alkuvaiheessaan ja kun opiskelijat ja muut alan harrastajat tarvitsevat kipeästi pääpiirteistäkin esitystä päätöksenteosta, olen pitänyt tarkoituksenmukaisena saattaa tutkimukseni jo tässä vaiheessa julkisuu-teen.” (Mt., 5.)

Sipposen teoksen rakenne on mielenkiintoinen. Kirja sisältää ai-neksia varsin monilta aloilta. Johdantoluvussa hän kuvaa ensinnä or-ganisaatioiden tutkimusta ja pohtii sitten laajasti kysymystä organi-saatiotutkimuksen ja valtio-opin suhteista. Sipponen oli suorittanut myös valtiotieteiden kandidaatin (nyk. maisterin) tutkinnon pääai-neenaan yleinen valtio-oppi. Niinpä ’Päätöksenteko kansanvallassa’ on oikeastaan valtio-opillinen teos, vaikkei Anckar (1983) ottanut sitä lainkaan huomioon aikaisemmin tarkastellussa kirjoituksessaan hal-linnon tutkimuksen tilasta.

Sipponen kuvaa tutkimuksensa tehtäviä ja tavoitteita seuraavasti: ”Tämän tutkimuksen aiheena on päätöksenteko kansanvallassa. Lä-hestyn tutkimusaihetta lähinnä valtio-opin kannalta ja sille ominaisia metodeja käyttäen, mutta pitäen koko ajan mielessä, että tutkimus-tuloksilla on nähtävästi merkitystä myös yleiselle organisaatiotutki-mukselle. (...) Poliittisen prosessin ulkoisesti merkittävin ja tärkein tapahtuma on kansanedustuslaitoksessa tai muussa ylintä poliittis-ta valtaa käyttävässä suoritettu *päätös* eli *ratkaisu*. Sillä tarkoitetaan sellaista eri vaihtoehtojen välillä suoritettua valintaa, joka osoittaa valinnan tehneen henkilön tai ryhmän pyrkimyksiä.” (Mt., 27–28.) ”Tavoitteenani on poliittista päätöksentekomenettelyä koskevan al-keismallin esittäminen; se on ankarasti ottaen meta- tai esiteoreetti-

nen tutkimustehtävä, joka on tarpeen ennen testattavien hypoteesien muodostamista ennen niiden testaamista.” (Mt., 34.)

Sipponen kuvaa ja analysoi teoksessa päätöksentekomenettelyä (m) makromielessä. ”Mikäli tarkoitan organisaation puitteissa eli päätöksentekojärjestelmässä tapahtuvaa päätöksentekomenettelyn kokonaisuutta, käytän termiä *päätöksentekomenettely(m)*. Sitä koskeva malli on *päätöksentekomenettely(m)*. Jos taas kysymyksessä on päätöksentekojärjestelmän osatekijän päätöksentekomenettely, järjestelmän ulkopuolisen päätöksentekomenettely ja yleensä päätöksentekomenettely lähinnä ratkaisua tarkoittavana menettelynä, puhun pelkästään päätöksentekomenettelystä.” (Mt., 37.)

Keskiössä oli siis yhteiskuntasuunnittelu valtakunnan, läänin, seudun ja kunnan tasoilla. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa kuvataan organisaatioiden tutkimuksen ja sen ja valtio-opin suhteita sekä kuvataan päätöksentekomenettelyä koskeva käsitejärjestelmä. Toisessa, varsinaisessa tutkimusosassa Sipponen tarkastelee päätöksentekoa vaiheittain. *Suunnitteluvaihe* sisältää jaksot 1) tietoisuus suunnittelun tarpeesta ja suunnittelun aloittaminen, 2) oletamus yleisistä ja erityisalan päämääristä, 3) selvitys yhteiskunnallisesta tilanteesta ja sovellutuista toimenpiteistä, 4) ennusteiden laatiminen, 5) tarkennettu oletamus päämääristä, 6) tarpeiden mittaaminen, 7) voimavarojen arvioiminen, 8) toimintamallien valmistaminen ja 9) julkinen keskustelu. *Ratkaisuvaiheessa* pohditaan asioiden käsittelyä edustuselimissä, etujärjestöjen ja -ryhmien toimintaa sekä edustuselintä ja tutkimustyötä. *Täytäntöönpanovaiheessa* esillä ovat ratkaisun julkistaminen, ratkaisun tulkitseminen ja tulkinnasta tiedottaminen, ratkaisun toteuttaminen (alalukuna rikosjutussa laaditun pöytäkirjan julkisuus), seurausten vertaaminen tavoiteltuihin päämääriin sekä ratkaisun kritiikki. Toisen osan viimeisessä jaksossa keskustelua käydään otsikon ’Päätöksentekomalli(m) ja yhteiskunta’ alla päätöksentekomallin yhteyksistä päätöksentekijän ympäristöön, suunnittelun arvopäämääristä sekä päätöksentekomallin(m) merkityksestä. Kirjan kolmannessa osassa ovat mukana suunnittelun järjestely eri maissa,

tulo- ja menoarvio suunnittelun välineenä sekä suunnittelukoneisto Suomessa.

Kauko Sipposen teos osoittaa suurta lukeneisuutta. Sen sisällön arvoa nostaa huomattavan laaja esimerkkien käyttö. Vaikka kirjoittaja osoittaa tuntevansa Lindblomin ajatukset inkrementalismista (mt., 77), ja myöntää niiden olevan realistisempia kuin täydellistä rationaalisuutta suosittavat suunnittelumallit, on teos kuitenkin kokonaisvaltaisen rationaalisen yhteiskuntasuunnittelun hengessä laadittu. Se myös rakensi suomalaiselle hallinnon tutkimukselle ensimmäisen selvästi paradigmaattisen perustan, joka osoitti vahvasti tietä 1970-luvun suunnittelu-Suomelle.

Sipponen toimi julkishallinnon professorina vuosina 1967–1974. Tuon ajan julkaisuista kiinnostavia ovat hallinnon tutkimuksen suuntautumisen kannalta lyhyehkö artikkeli 'Yhteiskuntasuunnittelun hallinto' vuodelta 1968 'Yhteiskuntasuunnittelu II' -teoksessa sekä oppikirja 'Johdatus julkiseen hallintoon' (1973). Tuota teosta hän laajensi myöhemmin Jyväskylän yliopiston dosenttina. Julkaisu oli nimeltään Luentoja julkishallinnosta (1978).

## Hallinnon tutkimuksen kehityksestä 1970-luvulla

1970-luku oli Suomessa suunnittelun huikean nousun kausi. Yhdysvalloissa vuonna 1965 aloitettu PPBS (planning, programming, budgeting system), joka oli Robert McNamaran johdolla maan puolustusvoimien piirissä kehitetty kokonaisvaltainen suunnittelujärjestelmä, oli presidentti Johnsonin ja demokraattisen puolueen suuri saavutus. Ajatuksena oli rakentaa Great Society, oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen yhteiskunta. Ideaa kehiteltiin nopeasti Euroopan maissa. Ranska loi oman, hyvin toimivan suunnittelujärjestelmänsä. Samoin tekivät Hollanti, Iso-Britannia ja Ruotsi ja moni muu maa. Myös Suomesta oli tehty opintomatkoja Yhdysvaltoihin. Suomessa rakennettiin hyvinvointivaltiota etenkin sen jälkeen, kun nk. kansanrintamahallitus oli

vuonna 1966 syntynyt. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö muodostettiin. Vuonna 1968 uudistettiin valtion tulo- ja menoarviota siten, että siirryttiin tehtäväperustaiseen budjetointiin. Samoihin aikoihin alettiin luoda lähes kaikille hallinnonaloille omia sektorisuunnittelujärjestelmiä. Julkinen sektori kasvoi nopeasti. Kuntien palveluksessa oleva työntekijämäärä 2,5-kertaistui 1970-luvun alusta 1980-luvun lopulle. Myös yliopistolaitos laajeni voimakkaasti.

Teoreettista ajattelua hallitsi yleinen systeemiteoria, joka oli asteittain kehittynyt Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa muutaman vuosikymmenen aikana. Siihen nojaava kontingenssiteoria lopetti aikakauden, jolloin yrityksen tai muun organisaation tehokkuuden ja menestyksen avaimia oli etsitty yksinomaan organisaation sisäisestä elämästä ja toiminnasta. Ymmärrys siitä, että säilyäkseen ja edistyäkseen oli oltava avoin ja adekvaatisti ympäristöjen muutoksiin sopeutuva, nosti esiin strategisen suunnittelun keskeiset ajatukset. Suunnittelun aikakaudella myös johtamisopit saivat uusia ideoita. Peter Druckerin ja hänen työtovereidensa jo 1940-luvulta lähtien kehittämä tavoitejohtaminen levisi yritysten maailmasta julkiseen hallintoon. Yleensäkin liiketaloudelliset ajatukset alkoivat hitaasti vaikuttaa julkisten organisaatioiden johtamiseen, vaikkakin valta-aseman ne saavuttivat vasta 1990-luvulla.

Yhteiskuntatieteiden piirissä 1960-luvun loppu ja uuden vuosikymmenen alku merkitsivät myös hyvin erilaisen ajan alkua. Syyskuussa 1968 pidettiin Syracusen yliopiston Minnowbrookin konferenssikeskuksessa nuorten julkishallinnon tutkijoiden konferenssi. Taustalla oli Dwight Waldon mukaan se, että American Academy of Political and Social Science oli joulukuussa 1967 järjestänyt konferenssin nimeltä 'Theory and Practice of Public Administration'. Tilaisuutta pidettiin hyvin onnistuneena. Huolta herätti kuitenkin se, että paikalla ei ollut juuri lainkaan nuoria tutkijoita. Tämä johti ajatukseen erityisen nuorten tutkijoiden konferenssin järjestämisestä. (Ks. Marini (ed.) 1971, viii-xix.)

Tuolloin Yhdysvalloissa elettiin kuohuntavaihetta. Maa oli syvällä sodassaan Vietnamin. Erityisesti opiskeleva nuoriso vastusti

sotaa – ja moni halusi välttää kutsunnat. Poliittinen kritiikki vastusti 'establishmentia', voimassa olevaa valtajärjestelmää. Taistelut yliopistojen kampanjoilla olivat rajujakin. Opiskelijoita kritisoiitiin vasemistolaisiksi tai kommunisteiksi.

Rotuongelmat kärjistyivät, oli poliittisia murhia ja murhayrityksiä. Heikko julkinen terveydenhuolto ja sosiaaliturva antoivat aiheutta kritiikkiin etenkin kun demokraattisen puolueen Kennedyn ja Johnsonin lupaama 'Great Society' näytti jäävän toteutumatta. Julkishallinnon opiskelijat arvostelivat voimakkaasti omaa tieteenalaansa siitä, ettei se millään tavoin näyttänyt reagoivan yhteiskunnallisiin, ongelmiksi koettuihin asioihin.

Uuden julkishallinnon liikkeellä oli edellä mainittujen yhteiskunnallisten tekijöiden lisäksi myös kahdentyyppisiä tieteellisiä taustatekijöitä. Yleisiä yhteiskuntatieteellisiä taustatekijöitä oli ensiksikin vuonna 1962 ilmestyneen Thomas Kuhnin teoksen 'Structure of Scientific Revolutions' aikaansaama massiivinen keskustelu. Tieteellisten vallankumousten rakenteen idea – vaikkakin se oli rakennettu ajatellen luonnontieteitä – sai yhteiskuntatieteilijät, mukaan lukien hallinnon tutkijat, pohtimaan omien tieteenalojensa "paradigmakriisiä".

Erityisesti Minnowbrook-ryhmän vaatimukset uudesta julkishallinnosta, joka olisi yhteiskunnallisesti relevanttia, yhteiskunnan kehityksen tarpeita vastaavaa ja tasa-arvoa tähdentävää merkitsivät vaatimusta uusien lähestymistavojen etenevästä tutkimuksesta. Fredericksonin tiivistelmä Minnowbrook-ryhmän 'uudesta julkishallinnosta' tähdensi, että julkishallinnon keskeinen sisältö on oikeastaan aina ollut tehokkuus. Traditionaalinen julkishallinto oli pyrkinyt vastaamaan kysymyksiin 1) kuinka voidaan tarjota enemmän tai parempia palveluja saatavissa olevin resurssein tai 2) kuinka voidaan säilyttää palvelutaso käyttämällä resursseja nykyistä vähemmän. (Frederickson 1971.) Uusi julkishallinto asetti tehokkuuden sijaan keskeiseksi arvoksi tasa-arvon. Ajattelu kulki suunnilleen näin: Kun pluralistinen järjestelmä systemaattisesti diskriminoi niitä vähemmistöjä, joilla ei ole poliittisia ja taloudellisia resursseja, mutta samanaikaisesti palvelee

niitä ryhmiä, joilla näitä resursseja on, uuden julkishallinnon keskeiseksi sisällölliseksi arvoksi on otettava vallitsevan politiikan (policy) muuttaminen. Koska hallintohenkilöt eivät koskaan ole neutraaleja, uuden julkishallinnon tehtävänä on uudistaa heidän arvomaailmaansa niin, että se edistäisi sekä hyvää hallintoa että sosiaalista tasa-arvoa. Uusi julkishallinto pyrkii muuttamaan kaikkia niitä politiikkoja ja rakenteita, jotka systemaattisesti estävät yhteiskunnallisen tasa-arvoisuuden toteutumista. Uusi julkishallinto pyrkii muutokseen olemalla 'toisen sukupolven behavioralismia', jolloin se on vähemmän yleistä mutta enemmän julkista, vähemmän deskriptiivistä mutta enemmän preskriptiivistä, vähemmän instituutio-orientoitunutta mutta enemmän asiakasorientoitunutta, vähemmän neutraalia mutta enemmän normatiivista mutta ei silti vähemmän tieteellistä. Uuden julkishallinnon keskeisenä tutkimuskohteena on neljä yhteiskunnallista prosessia, jakeluprosessit, integratiiviset prosessit, raja- tai vaihtoprosessit (boundary-exchange) sekä sosioemotionaaliset prosessit.

'Uusi julkishallinto' Fredericksonin kuvaamassa mielessä merkitsi selvästi enemmän ohjelmanjulistusta kuin mitään teoreettisesti perusteltua suuntaa julkishallinnolle. Yhteistä siinä muiden, myöhemmin suoritettujen julkishallinnon teoreettisen tilan luonnehdintojen kanssa oli kritiikki sekä julkishallinnon traditionaalista teoriaa että nk. hallintotiedettä tai tieteellistä julkishallintoa kohtaan. Yhteistä oli myös vaatimus keskeisten tutkimuksen kohteiden muuttamisesta paremmin 'poliittisen' ja 'taloudellisen' ymmärtävään suuntaan.

## DETA-projekti

Suomen Akatemia aloitti oman suunnitteluaikinsa 1970-luvun alussa. Tuolloin määriteltiin suomalaisen tutkimuksen sellaiset painopistealueet, joita akatemia halusi edistää. Yksi näistä painopistealueista oli demokratia ja tasa-arvo suomalaisessa yhteiskunnassa. Osittain poliittisen, osittain tiedepoliittisen kamppailun jälkeen rahoitusta

annettiin kahdelle rinnakkaiselle projektille. Toinen oli TANDEM, toinen DETA, jotka molemmat toimivat täysin toisistaan erillisinä.

DETA -projekti tuotti 31 julkaisua (Heiskanen 1977, 437–438). Hanketta on perusteltua pitää ensimmäisenä ja samalla toistaiseksi viimeiseksi jääneenä suurhankkeena suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa, vaikka sen pääpaino olikin politologisessa policy-analyttisessä tutkimuksessa. Samalla se oli huikean kunnianhimoinen, tuottelias ja merkittävä ensimmäinen suomalainen tutkimus *governance*-aiheesta.<sup>6</sup>

Projektin pääraportti on sen johtajan, Ilkka Heiskasen tutkimus 'Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla' (1977). Heiskanen kirjoitti: "Tämän raportin viimekäden tavoitteena on maamme poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuuden analyysi ja arviointi demokratian ja tasa-arvon perspektiivistä lähinnä 1960- ja 1970-luvun kokemusten perusteella" (mt., 1). Ja edelleen: "Soveltava politiikan ja hallinnon tutkimus on – ainakin länsimaisessa ei-marxilaisessa muodossaan – ollut selvästi kahtiajakoista. Toisaalta meillä laaja-alainen filosofiselta perustalta lähtevä 'hyvän' tai 'oikeudenmukaisen' poliittisen järjestelmän analyysi, jolla on suora yhteys alueen sellaisiin klassikkoihin kuten Platon, Aristoteles, Mill, v. Stein ja Hegel. Tätä perinnettä on tukenut laaja kriittinen tutkimus, joka on kohdistunut byrokratian, massayhteiskunnan, teknokratian ja managerismin sekä poliittisen osallistumisen ongelmiin. Toisaalta taasen löytyy kaipa-alaista poliittisten järjestelmien toimivuuden analyysia ja teknokraattista hallinnon suunnittelua, joka on tähdännyt joko spesifisten poliittis-hallinnollisten ongelmien ratkomiseen tai hallinnon teknokraattisten suunnittelumenetelmien ja tekniikkojen kehittämiseen. Tätä perinnettä on myös tukenut voimakas empiirinen tutkimus (esim. poliittisen kommunikaation, poliittisen aktiivisuuden, organisaatioiden rakenteen ja informaatiojärjestelmien tutkimus, henkilöstöhallinnon tutkimus). Vasta kymmenen viime vuoden aikana nämä kaksi perinnettä ovat selvästikin lähentyneet toisiaan siten, että lupa-

uksia synteisistä, laaja-alaisesta ja uudesta empiiriseen tutkimukseen perustuvasta politiikan ja hallinnon soveltavasta tutkimuksesta on näkyvissä.” (Mt., 1–2.)

Lupaavana pidettäviä kehityssuuntia Heiskanen osoittaa 12. Niistä kannattaa tässä yhteydessä nostaa esiin muutama. Tällaisia ovat: ”1. Kapea-alaisen poliittisen käyttäytymisen tutkimuksen väistyminen poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien tuotosta tutkivan policy analyysin tieltä. 2. Perinteisten byrokratian teorioiden muuttuminen ‘nykyolosuhteita’ paremmin vastaaviksi teknostruktuuriteorioiksi. (...) 11. Siirtyminen yleispätevinä pidetyistä organisaatioteorioista kontekstuaalisiin (ympäristösidonnaisiin) organisaatioteorioihin.” (Mt., 3–5.)

Pitkähkö sitaatti Heiskasen tilannearviosta on toki yhden tutkijan oma arvio. Nuoremmille tutkijoille se ymmärtääkseni kuitenkin tuo esiin merkittäviä havaintoja 1970-luvun loppupuolen tilanteesta, ja puoltaa siten paikkaansa 1960– ja 1970-lukujen hallinnon tutkimuksen päälinjojen kehityksen hahmottelussa. Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän kehitykseen hankkeen esiin nostamat ongelmat alkoivat vaikuttaa oikeastaan vasta kymmenkunta vuotta projektin päättymisen jälkeen, jolloin parlamentarismien vahvistaminen yhtäältä ja hallinnon hajauttaminen toisaalta käynnistyivät ja alkoivat muuttaa suhteellisen jäykistynyttä ja rakenteellisesti muuttumatonta hallitsemisjärjestelmää uusiin suuntiin.

## Hallinnon tutkimuksen ja kehittämisen yhteistyö alkaa

1960-luvun lopun etsintävaiheiden jälkeen alkoi tutkimus Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella tuottaa tulosta. Ensimmäinen perusteellinen empiirinen tutkimus oli Antti Talkkarin Virkamieskunnan kasvu Suomessa (1971). Se oli huolellinen tutkimus aiheesta ja oli kauan keskeinen lähdeosa suomalaisessa julkisen hallinnon tutkimuksessa.<sup>6</sup> Valmistuttuaan Talkkari meni ensimmäisenä hallinto-tieteiden maisterina töihin valtiovarainministeriön järjestelyosastolle,



jossa virastovaltuutettu Seppo Salmisen johdolla alkoi määrätietoinen hallinnon kehittämisen ja tutkimisen yhteistyö. Samalla alkoi tämän vuonna 1944 käynnistetyn valtiohallinnon keskitetyn kehittämisen yksikön voimistaminen.

Seppo Salmisen panos suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen ja sen soveltamisen edistäjänä oli huomattava. Hän järjesti hallinnon ja sen tutkimuksen ja kehittämisen seminaareja, teetätti alan yliopistollisille laitoksille graduaiheluetteloita ja oli aktiivisesti mukana valtionhallinnon sisäisessä kehittämistyössä komiteoissa, työryhmissä ja esitti teräviä puheenvuoroja. Yksi hänen johtamistaan suurista hankkeista oli Valtion keskushallintokomitean työ. Sen yhteydessä aloitettiin myös tutkimusyhteistyö yliopistojen kanssa.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1974 komitean, joka otti nimekseen 'Valtion keskushallintokomitea'. Komitean tehtäväksi tuli "1. selvittää, onko ministeriöiden välinen tehtäväjako ja niiden yleinen toimialojen määrittely, valtion tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen, sekä tehdä ehdotuksensa tarpeellisiksi muutoksiksi, 2. selvittää ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen ja laitosten muodostaman valtion keskushallinnon kehittämisessä noudatettavia yleisiä periaatteita." (Valtion keskushallintokomitean I osamietintö, KM 1975: 120, 3.)

Kokonaisuudessaan komitean työ jatkamietintöineen oli huomattava lisä ja piristysruiske maamme julkiseen hallinnon tutkimukselle. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin virastovaltuutettu Seppo Salminen. Hänen lisäksi komiteassa oli viisi valtion keskushallinnon virkamiestä ja kaksi professoria. Komitean avuksi asetettiin poliittisin perustein valittu asiantuntijaryhmä puheenjohtajanaan Jacob Söderman. Käytännössä asiantuntijaryhmä toimi komitean jaostona. Ensimmäisessä mietinnössään komitea keskittyi valtioneuvoston organisaatioon ja toimintaan, keskusvirastojen ohjauksen kehittämiseen sekä ministeriöiden toimialojen tarkistamistarpeeseen, siis tehtävään yksi.

Komitea jatkoi työtään ja julkaisi useita niteitä. Tämän kirjoituksen kannalta mielenkiintoisin on komitean II osamietintö, nide 1

(KM 1978:22), joka keskittyi komitean toimeksiannon toiseen tehtävään. Poikkeuksellisen laajassa ja perinpohjaisessa mietinnössä (518 s.) komitea selvitti ensinnä keskushallinnon organisaatiossa ja toimintatavoissa tapahtunutta muutosta: hallinnon kasvua ja tehtävien muutosta, rakenteellisia muutoksia keskushallinnossa, keskushallinnon toimintatavoissa ja henkilöstön käytössä tapahtuneita muutoksia sekä tapahtuneen kehityksen arviointia.

Ensimmäisessä pääluvussaan komitea totesi, että samankaltaisia laajoja hankkeita olivat aikaisemmin olleet: perustuslakikomitea (1917), virastokomitea (1920–1924), virastoja ja virkamiesoloja käsitellyt komitea (1927), valtioneuvoston ohjesääntökomitea (1943), valtioneuvoston rationalisointikomitea (1953), valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea (1955–1963), pääministeri Paasion työryhmä (1967), yhteiskuntasuunnittelun organisaatiokomitea (1968), paikallishallintokomitea (1973), väliportaanhallintokomitea (1974) ja valtiosääntökomitea (1974 ja 1975). (KM 1978, 2.) Komitea kiinnitti huomiota myös siihen, miten tutkimatonta valtionhallinto oli ollut. Se mainitsi, että tutkimukseen perustuvaa tietoa uudistushankkeiden pohjaksi ei ole ollut läheskään riittävästi. ”Yhtenäisiä valtionhallinnon tai keskushallinnon kehityskuvauksia on ollut niukalti. Lähdeaineistoa ovat tarjonneet lähinnä Valtioneuvoston historia 1917-1966, Deta ja Tandem<sup>7</sup>-projektien tutkimukset, Tampereen yliopiston ministeriötutkimuksen raportit, muutamat viimeaikaiset komiteanmietinnöt sekä eräät yhteiskunta- ja oikeustieteelliset teokset ja lehtiartikkelit. Komitea ei sen tarpeisiin teetettyä ministeriötutkimusta lukuun ottamatta ole katsonut mahdolliseksi käynnistää kehityspiirteiden perusteellisempaa selvitystä.” (Mt., 17.)

Ministeriötutkimus oli Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella toteutettu hanke. Sitä johti sivutoimisesti vt. professori Juha Vartola tutkijoina Ari Salminen<sup>8</sup> ja Kimmo Tynkkynen. Hankkeen tilasi siis valtiovarainministeriön järjestelyosasto keskushallintokomitean työskentelyn avuksi. Hanke tuotti neljä raporttia: Ari Salminen-Kimmo Tynkkynen: Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Ministeriötut-

kimuksen haastatteluihin ja kyselytutkimukseen perustuva selvitys. Osaraportti I. (2/1976), Juha Vartola: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Osaraportti 2 (1/1977), Ari Salminen-Kimmo Tynkkynen: Ministeriötason varainhoitoprosesseihin ja yhteistoimintamuotoihin liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Osaraportti III (2/1977) sekä Juha Vartola: Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV (3/1977). Kaikki raportit ilmestyivät siis julkishallinnon julkaisusarjassa. Yhdessä ne toivat lisän suomalaiseen julkishallinnon tutkimukseen kuvaamalla sekä ministeriöiden toiminnan arkea, ongelmia ja kehittämistarpeita (erityisesti Salmisen ja Tynkkynen johtavien virkamiesten haastatteluihin perustuvat tutkimukset) sekä kuvaamalla ministeriöiden rakenteellista kehitystä ja hallinnossa noudatettuja kehittämisperiaatteita.

Valtionhallinnon kehittämistyön keskeisiksi toimintaperiaatteiksi osoittautuivat tutkimusten mukaan seuraavat: Maamme valtionhallinnon kehittämistyön suunnittelu on pääasiassa tapahtunut komiteatyönä. Kehittämistoiminnan lähtökohdat ovat olleet yhtäältä hallintokoneistoa koskevan lainsäädännön mukauttamisessa vastaamaan jo asiallisesti tapahtunutta kehitystä, toisaalta tarpeessa hillitä valtion menojen kasvua. Myöhemmin on lisäksi painottunut tarve integrointiin ja koordinointiin, koska hallintokoneisto on kasvanut, eriytynyt ja tullut vaikeammin ohjattavaksi. Kehittämisen tavoitteina ovat olleet oikeusvarmuus ja taloudellisuus, sitten myös tehokkuus ja suunnitelmallisuus, vaikuttavuus ja kansanvaltaistaminen. Peruskeinoina kehittämistyössä ovat olleet yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen, 1960-luvulta lähtien myös desentralisointi ja delegointi. Kehittämistoiminta on lähes täysin rajautunut vain hallintokoneiston sisäisten suhteiden uudistamiseen. Samalla suhde poliittiseen järjestelmään sekä yhteiskuntaan, kansalaisiin on suurimmaksi osaksi sivuutettu. Kehittämistoiminnan tiedollinen ja teoreettinen perusta on jokseenkin kokonaan ollut oikeustieteellistä, oikeudellisia näkökulmia painottavaa. Näin on ollut ilmeisesti juuri siksi, että kehittämisen lähtökohtina tai kriteereinä eivät ole olleet hallinnon ulkoiset vaan sisäiset suhteet. (Vartola 1977, 129–130.)

Vuonna 1975 alkanut yhteistyö kehittäjien ja tutkijoiden välillä laajeni myöhemmin huomattavasti. Myös sisäasiainministeriö, opetusministeriö ja valtioneuvoston kanslia olivat yhteistyössä mukana ja mukaan tuli myös muiden yliopistojen laitoksia. Myöhemmin ministeriöitä tutkimuksen tilaajina tuli mukaan useita muita. Tämä yhteistyö antoi merkittävän lisäpanoksen suomalaisen hallinnon tutkimuksen kehitykseen.

On tärkeää muista myös se, että Valtiovarainministeriön järjestelyosasto aloitti oman tutkimustyönsä 1970-luvulla. Useat julkaisut olivat korkeatasoisia. Erityisesti Jaakko Virkkusen ja Kaarlo Tuorin (molemmat nykyisiä professoreita) teos Hallinnon rakenteet (1978) oli tärkeä ja paljon oppikirjana käytetty julkaisu.

### Väitöskirjoja alkaa syntyä

Ensimmäiset oppikirjat julkishallinnossa syntyivät 1970-luvun alussa. Kauko Sipponen julkaisi kirjan 'Johdatus julkiseen hallintoon' vuonna 1973 ja Juha Vartola samoin vuonna 1973 'Johdatusta hallinnon tutkimukseen'. Nuorella oppialalla niitä opiskeltiin laajalti.

Yksi hallinnon tutkimuksen kannalta tärkeimmistä väitöskirjoista oli ilmestynyt jo vuonna 1969. Se oli Eero Pitkäsen teos 'Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa', Kaup-pakorkeakoulussa ilmestynyt julkaisu. Sitä lukivat ahkerasti julkisen hallinnon tutkijat ja suunnittelijat ja se antoi sekä kielen että ideat kokonaisvaltaiselle suunnittelulle.

Ensimmäisen väitöskirjan Tampereen yliopiston julkishallinnon laitoksella teki Kari T. Eloranta vuonna 1974.<sup>9</sup> Hänen väitöskirjansa nimi oli 'Heuristiikat ja heuristisuus'. Käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta (Tampereen yliopisto 1974).

Eloranta määritteli tutkimuksensa päätehtävät seuraavasti: "I. Ongelmankäsittelyteoreettisen lähestymistavan esittely hallinto-opin

ja sen metodologian kehittämisen eräänä lupaavalta näyttävänä suuntauksena. II. Käsittelyongelmien ja niiden heurististen ratkaisumethodien hallinnollisen luonteen tunnistaminen – yleisen ongelmankäsittelyopin esimerkein, – hallintotoiminnan tarjoamin esimerkein.” (Mt., 1.)

Elorannan väitöskirjan yksi mielenkiintoisimmista jaksoista koskee prakseologiaa, ’tehokkaan toiminnan tiedettä’. Idean kehittäjä oli puolalainen Thadeousz Kotarbinski (Praxiology. An Introduction to the Science of Efficient Action, Oxford 1965). Kirjoittajan mukaan tämän tieteen tehtävänä on etsiä mahdollisimman yleispäteviä teknisiä yleistyksiä töiden tehokkaan suorittamisen perustaksi. (Eloranta 1974, 9.) Näiden pohjalta Eloranta tekee johtopäätöksen, jonka mukaan ”Yleinen ongelmankäsittelyteoria ja käsittelyongelmien ratkaisemisen metodologia voidaan käsittää prakseologian keskeisiksi tutkimuskohteiksi, joissa keskeisinä piirteinä ovat nimenomaan tehokkaan ongelmakäsittelytoiminnan näkökohdat”. (Mt., 11.)

Eloranta jatkoi omalla tavallaan julkisen hallinnon tutkimuksen suunnitteluun ja päätöksentekoon kohdistunutta tutkimusperinnettä. Hän ei kuitenkaan sitoutunut julkishallintoon, valtio-oppiin tai liiketaloustieteeseen, vaan hallinto-oppiin. Väitöskirjan tavoitteet ja sisältö olivat täysin omaperäisiä, vaikka tärkein taustavaikuttaja selvästi oli, jälleen, Herbert A. Simon. Tällä kertaa vaikutteet eivät tulleet Simonin 1930-luvun lopulta 1950-luvulle jatkuneista julkisen hallinnon tutkimuksista, vaan etenkin 1960– ja 1970-lukujen inhimillistä ongelmanratkaisua koskeneista kirjoituksista. Simon pohti, miten ihminen ajattelee, miten ihminen ratkaisee ongelmia ja miten tietokoneiden mahdollistamaa tekoälyä voidaan soveltaa ja sen avulla kehittää inhimillistä ongelmanratkaisua. Simon sai vuonna 1978 Nobel-palkinnon pääasiassa ansioistaan päätöksentekoteorian kehittäjänä.

Herbert Simonin alun perin väitöskirjana (1945) syntyneeseen ja sitten kustantajan löytäneeseen teokseen ’Administrative Behavior’ (1947) ja suomeksi käännettyyn ’Päätöksenteko ja hallinto’ -julkaisuun (1979) sisältyy eräs hallinnon tutkimuksen miniklassikoista,

liite 'Mitä on hallintotiede'. (Mt., 273–278.) Siinä Simon kirjoittaa: "Tieteitä on kahta lajia, teoreettisia ja käytännönläheisiä. (...) Saavutetaanko menettelyillä haluttu lopputulos vai ei on puhtaasti asiakysymys, ja juuri tämä asiatekijä muodostaa hallintotieteen todellisen sisällön". Simon myös viittaa siihen, että jo Luther Gulick oli esittänyt saman näkemyksen hallintotieteen luonteesta artikkelissaan 'Science, Values, and Public Administration' (1937).

Eloranta oli monella tavoin edelläkävijä hallinnon tutkimuksen piirissä. Hänen 1970-luvun ja 1980-luvun julkaisunsa käsittelivät retikuloitunutta organisaatorakennetta, heterarkkista ohjausta ja turbulencia ympäristöä (1979), tehtävä-suuntautuneiden ryhmien kognitiivisia prosesseja ja tuottavuutta käytettäessä ryhmäteknikoita (1980), nominaaliryhmäteknikoita ja strukturoitunutta ryhmätyötä (1980), Steinerin ryhmäsuorituksen mallia ja organisoitua tiedollista työskentelyä (1980). Näitä seurasivat 'Enemmän teknologiaa, vähemmän tunteilua' (1981), 'Tiimit hajautettuina ongelmanratkaisujärjestelminä ja hearsay/team-kehys' (1981), 'Ryhmäsuorituksen tutkimuksesta' (1981) sekä 'Hajautettu äly ja desentralisoitu ohjaus' (1982). Merkittävä oli myös Elorannan teos 'Johdatus organisaatio-suunnitteluun'. (1977)

Tiivis ja tuottelias tutkimustyö sekä monien, ei lainkaan tai huonosti tunnettujen, asioiden ja ideoiden tuominen suomalaiseen hallinnon tutkimukseen merkitsivät kiistatta huomattavaa panosta alalle. Oli vahinko, että hänen tutkimusalueensa eivät saaneet jatkaa tai seuraajia.

Ensimmäinen Tampereella peruskoulutuksensa saanut tohtori oli Juha Vartola vuonna 1979. Hänen tutkimuksensa oli samalla yliopiston julkishallinnon laitoksen ensimmäinen valtionhallintoon keskittynyt väitöskirja. Vartolan työn nimi oli 'Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta, Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa' (1979). Tutkimuksen pääongelmana oli kysymys hallinnon ja sen muutoksen luonteesta. Työ päättyi lukuun 'Valtionhallinnon raken-

teellisen muutoksen ongelman rakenne' (mt., 190–194) ja tiivistettiin lopussa näin: "Byrokratia on yhtä aikaa sekä väline koettaa säädellä ja ratkaista ongelmia että tekijä, joka vaatii taloudellisten ongelmien ratkaisua ylläpitonsa mahdollistamiseksi. Siksi byrokratian muutoksen, kasvun tai debyrokratisoitumisen, ongelma on kolmen erilaisen prosessin keskinäissuhteiden määrittämä. Byrokratian itseintressi, kulloinkin tarvittavan legitimitetin kontekstuaalisidonnainen saavuttamismahdollisuus sekä rationaliteettiongelmiensa ratkaistavuus ovat pelkistetyksi ilmaisten ne perustekijät, joiden yhteisvaikutuksen tuloksena konkreettiset muutosedellytykset joko ovat olemassa tai puuttuvat. (Mt., 194).

On mahdollista, että mainittu teos jossain määrin vaikutti alan suuntautumiseen. Myös Ismo Lumijärven väitöskirja, julkishallinnon kolmas, 'Henkilöstöohjausmetodien uusiutumisen ongelmas- ta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa' (1980), Ari Salmisen 'Idänkauppa ja hallinto. Tutkimus Suomen idänkaupan rakenteesta, sopimusjärjestelmästä ja hallinto-organisaatiosta esimerkkinä sosia- listimaiden ja markkinatalousmaiden talousyhteistyöstä' (1981) se- kä vielä – aikarajan tässä kyllä ylittäen – Juhani Nikkilän väitöskirja 'Kriittisen teorian byrokratiakonseptio' (1983) saivat ilmeisesti vai- kutteita siitä. Kaikista neljästä tohtorista tuli hallinnon tutkimuksen alan professoreita: Vartola Tampereella vuodesta 1980, Lumijärvi ensin apulaisprofessorina Vaasan yliopistossa ja sitten Tampereella turvallisuushallinnon professorina, Salminen Vaasassa julkishallinnon professorina ja Nikkilä ensin Lapin yliopiston julkishallinnon profes- sorina ja sen jälkeen Oulussa terveyshallinnon professorina. 'Tampe- reen koulukunta' on ollut vahvassa asemassa maassa nyt kolmenkym- menen vuoden ajan – joskaan mikään yhtenäinen koulukunta se ei ole milloinkaan ollut muuten kuin siinä mielessä, että kysymyksen- asettelut olivat enemmän makro- kuin mikroteoreettisia.

Kun tässä kirjoituksessa tarkasteleman ajankaus on 1965 -1981, on hallinnon tutkimuksen käynnistäjiin liitettävä Göran Djupsund, nykyään valtio-opin professori Åbo Akademin Vaasan yksikössä. Hän tohtoroitui vuonna 1981 Åbo Akademiassa väitöskirjalla 'Illusioner

om planering: en studie i kommunalplanerings konsekvenser'. Teos jatkoi Krister Ståhlbergin (julkishallinnon professori Åbo Akademis-  
sa) aloittamaa työtä, joka sisälsi huomattavan määrän tutkimusta eri-  
tyisesti kunnallishallinnon alalta. Åbo Akademien tutkijoiden vaikutus  
suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen edistämisessä erityisesti  
kunnallishallinnon alalla oli merkittävä.

Kunnallispolitiikan alalla olivat 1960-luvun puolella väitelleet  
myöhemmin professoreiksi nousseet Erkki Pystynen ja Paavo Hoikka.  
Nyt tarkasteltavana ajanjaksona syntyi Tampereella kaksi väitöskirjaa.  
Hallinnon tutkimuksen kannalta oli merkittävä Heikki Kosken 'Kun-  
talaisten osallistuminen kunnallishallintoon' vuodelta 1970. Toinen eli  
Waldemar Bühlerin 'Valtuutus kuntalaisilta' (1978) keskittyi puhtaasti  
kunnallispolitiikkaan.

Ei ole syytä unohtaa uutta aluevaltausta alalla vuonna 1979.  
Tuolloin Sirkka Sinkkonen valittiin terveyshallinnon professoriksi  
Kuopion yliopistoon. VTT Sirkka Sinkkonen oli työskennellyt Ilkka  
Heiskasen kanssa 1970-luvulla ja oli siis Helsingin yliopiston kasvat-  
ti. Sitten Kuopion terveyshallinnon, myöhemmin terveyshallin-  
totieteen, yksiköstä on kehittynyt merkittävä hallinnon tutkimuksen  
toimija.

## Hallinnon tutkijoiden tiedeyhteisö syntyy

Hallinnosta kiinnostuneille ja sen piirissä toimiville virkamiehille  
oli syntynyt oma yhteisö jo vuonna 1918, jolloin Pohjoismaiden  
hallinnollinen liitto (Nordiska administrativa förbundet, NAF) pe-  
rustettiin. Liiton Suomen osasto perustettiin vuonna 1922. Liitto  
on koko olemassaolonsa ajan vaalinut Pohjoismaista yhteistyötä ja  
parantanut hallinnollisten kysymysten tuntemusta Pohjoismaissa.  
Liitto on julkaissut aikakauslehteä Nordisk Administrativt Tidskrift,  
joka Pohjoismaiden vanhimpia julkaisuja.



Kansainvälinen Hallintotieteiden Instituutti (International Institute of Administrative Sciences, IIAS) perustettiin vuonna 1930. Sen pääjulkaisu on *International Review of Administrative Sciences*, joka on erikoistunut vertailevaan hallinnon tutkimukseen. Lehteä on julkaistu myös ranskaksi, espanjaksi ja arabiaksi. Sen Suomen osasto puolestaan perustettiin vuonna 1956. IIAS:n jäseneksi syntyi vuonna 1975 tieteellinen yhdistys nimeltä *European Group of Public Administration*, EGPA.

Kaikilla kolmella kansainvälisellä organisaatiolla on ollut huomattava vaikutus siihen, että maassamme, oman hallinnon tutkimuksen vähäisyydestä huolimatta, kyettiin seuraamaan pohjoismaista ja kansainvälistä keskustelua ja tarjottiin osallistumismahdollisuuksia erilaisiin kansainvälisiin konferensseihin.

Tieteentutkimuksen piirissä on mietitty, miten kauan oikean tiedeyhteisön syntyminen kestää. Arviot vaihtelevat noin 10–20 vuoden välillä. Tieteellistä tutkimusta syntyi verraten hitaasti aikana, jolloin väitöskirjat ja lisensiaattitutkimukset eivät kuuluneet yliopistojen laitosten 'tuloksellisuusmittareihin'. 1960- ja 1970-luvuilla mitään tuloksellisuuskriteereitä ei ollut olemassa eikä jatkotutkimusten määrään sinänsä kiinnitetty huomiota. Professorit eivät myöskään aktiivisesti etsineet lahjakkaita ja lupaavia jatkokoulutettavia.

Julkishallinto -oppiaineen kohdalla tiedeyhteisön syntyminen vei nähdäkseni noin 15 vuotta. Ensimmäinen pro gradu -tutkielma hyväksyttiin vuonna 1968. Seuraavana vuonna tutkielmia tuli 10 ja vuonna 1970 jo 20. Vuodesta 1965 vuoteen 1981 lisensiaattitutkimuksia valmistui seitsemän ja väitöskirjoja neljä. Samaan aikaan 'alkuperäisistä hallintotieteistä' sosiaali- ja talousekologiasta/alue-tieteestä tuli kolme tohtoria ja kuusi lisensiaattia, kunnallispolitiikasta kolme tohtoria ja neljä lisensiaattia, julkisoikeudessa luvut olivat neljä ja kuusi sekä sosiologiasta valmistui yksi tohtori ja yksi lisensiaatti. Kaikkiaan 16 vuodessa syntyi hallintotieteiden opintosuunnalla 15 tohtoria ja 25 lisensiaattia.

Kun edellä mainittuja lukuja<sup>10</sup> arvioi nykypäivän valossa, on otettava muutamia lukumääriin vaikuttaneita seikkoja huomioon.

Sen lisäksi, että ei ollut olemassa sellaista yliopistopolitiikkaa, joka olisi velvoittanut tai kannustanut professoreita ja tieteellisiä laitoksia houkuttelemaan jatko-opiskelijoita, myös jatkotutkimuksen rahoitus oli käytännössä olematonta. Väitöskirjoja ei ollut mahdollista tehdä muutoin kuin toimeentulon antavan päätyön ohessa. Yliopistojen tieteelliset ainelaitokset olivat hyvin pieniä. Ei ollut harvinaista, että laitos koostui professorista ja assistentista tai kahdesta. Joskus saattoi lisäksi olla apulaisprofessori ja lehtori. Mahdollisuuksia tutkimus-  
sentekoon oli oikeastaan vain assistenteilla. Samaan aikaan julkinen hallinto kasvoi nopeasti ja tarvitsi etenkin suunnittelijoita. Koh-  
tuullinen palkka ja hyvä virkamiesasema houkuttelivat suuret mää-  
rät lahjakkaimmiksikin katsottuja nuoria ministeriöihin ja muihin  
tärkeisiin organisaatioihin. Yliopistoilla ei ollut oikeastaan mitään,  
millä kilpailla oivallisten työmarkkinoiden kanssa – paitsi tutkijan  
kutsumuksen, vapauden ja oppimisen riemun lupaukset.

Aikakausi 1965-1981 oli hallinnon tutkimuksessa sirpalemaista,  
suunnittelematonta ja ohjaamatonta. Hallinnon ajankohtaiset kysy-  
mykset innostivat yksittäisiä tutkijoita aiheittensa ja tutkimusongel-  
miensa pariin. Tärkeissä asemissa olevat professorit eivät, luonnol-  
lisestikaan, olleet millään tavoin koulutettuja hallinnon tutkijoita.  
Kukin ammensi oman koulutuksensa pohjalta ne tulkintakehikot,  
joiden avulla he Suomen poliittis-hallinnollista järjestelmää lähestyi-  
vät. Kuitenkin voitaneen tiivistää aikakaudesta ainakin yksi olennai-  
nen piirre. Kansanvalta, demokratia, ja tasa-arvo (ks. etenkin Sip-  
posen, Heiskasen ja Ståhlbergin tutkimuksia) antoivat eetosta alan  
tutkimukseen ja opetukseen. Toisaalta samaan aikaan itse hallintotoi-  
minta, julkisten organisaatioiden rakenteet, johtaminen, ongelmat ja  
kehittäminen jäivät huomattavassa määrin sivuun.

Hallinnon tutkimuksen ensimmäinen kausi oli nähdäkseni eräis-  
sä suhteissa mielenkiintoinen. Ensinnäkin sitä selvästi johtivat nuo  
edellä mainitut arvot, se oli monin tavoin avoimesti arvosidonnais-  
ta. Mutta näin oli ainoastaan siinä mielessä, että erittäin legalistinen,  
byrokraattinen ja sulkeutunut suomalainen hallinto joutui arvoste-  
lun, kritiikin kohteeksi. Demokratia ja tasa-arvo eivät milloinkaan

itsenäistymisen jälkeen olleet ohjanneet Suomen julkisen hallinnon kehittämistä. Ainoa areena, jolla niistä keskusteltiin ja niihin keski-tyttiin, oli kunnallinen itsehallinto. Valtionhallintoa tuo keskustelu ei ollut koskettanut. Oli riittänyt se, että se muodollisesti oli demokraattisen järjestelmän, kansanedustuslaitoksen ohjaama.

Julkisten organisaatioiden sisäisestä toiminnasta ei tiedetty oikeastaan mitään. Julkinen hallinto ei nousevan kritiikin mukaan kuitenkaan ollut kovin julkista. Suunnittelu ja päätöksenteko eivät suinkaan olleet läpinäkyviä. 1970-luvulla yritettiin rakentaa yritys-demokratiaa, hallintodemokratiaa ja virastodemokratiaa. Sittemmin ne hävisivät keskustelunaiheina, mutta osaltaan elähdyttivät nuoria hallinnon tutkijoita. Kansalaisläheisyys ja asiakasnäkökulma kiinnostivat. Kriittinen byrokratiatutkimus syntyi. Ehkä kaikki tuo lopulta-kin antoi jonkinlaisen perinnön tulevien vuosikymmenten hallinnon tutkijoille.

Hallinnosta kiinnostuneita tutkijoita oli 1980-luvun alussa jo suhteellisen runsaasti julkishallinnon, terveydenhuollon hallinnon, valtio-opin, hallinto-oikeuden ja yrityshallinnon piirissä. Hallinto oli kuitenkin yhä varsin tutkimatonta. Niinpä vuonna 1981 päätettiin koota voimia ja perustaa hallinnon tutkimuksen seura ja yhteinen julkaisufoorumi, Hallinnon Tutkimus.

### **Viitteet**

1. Suomessa vuonna 1994 käyttöön otettu termi ”hallintotiede”, aikaisemman julkishallinnon sijaan, on herättänyt keskustelua. Jotkut väittävät kiivaasti, että sanaa ei käytetä missään muualla. Joka tapauksessa hallintotieteen perustajat käyttivät tuota sanaa ja käsitettä. Samoin se oli yleisessä käytössä yhdysvaltalaisessa hallinnon tutkimuksessa 1930-luvulla, ja myöhemminkin. (Ks. esim. Gulick-Urwick (ed.): *Papers on the Science of Administration* (1937))
2. Anckar (mt., s. 276) puhuu julkishallinnosta, ei julkisesta hallinnosta. Nämä kaksi termiä sekoittuvat jatkuvasti. Tamperelaisessa hallinnon tutkimuksessa omaksuttiin amerikkalaista käytäntöä mukaillen näille termeille se sisältö, että julkishallinto (*Public Administration*) tarkoittaa tieteenalaa, julkinen hallinto puolestaan sen kohdetta (*public administration*). Se onko julkishallinto aito tie-de vai tutkimusala – ja onko se science vai art – on ollut loppumaton keskus

- telun aihe alalla vuosikymmeniä. Sama koskee kysymystä hallintotiede vai hallintotieteet. Näihin kiistoihin ei tässä kirjoituksessa oteta eksplisiittisiä kantoja.
3. Ridley-Simon: *Measuring Municipal Activities*, alunperin 1938, toinen painos, Chicago 1938. Näyttää siltä, että suomalaiset hallinto-opista kiinnostuneet hallinto-oikeuden tutkijat käyttivät päälähteenään tanskalaista Poul Meyeriä, joka vuonna 1957 julkaisi laajan vertailevan tutkimuksen *Administrative Organization*, sekä ruotsalaista Gunnar Heckscheriä, *Svensk statsförvaltning I arbete* (1952). Myös hallinnollisen päätöksentekoteorian kehittäjä Herbert Simon oli tuttu. Hänen teokseensa *Administrative Behavior* (1947) viitataan monissa yhteyksissä.
  5. Koli tarkoittaa tässä Valtionhallinnon organisaatiokomitean työn pohjalta annettua valtioneuvoston suositusta (Valtiovarainministeriön kirjelmä 28.1.1960 n:o 24/00/60).
  6. Selvimmin puhdasta hallinnon tutkimuksessa Heiskasen lisäksi edustivat raportit Krister Ståhlberg: *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-1975* (1976, 21), Pertti Ahonen: *Paikallisen itsehallinnon perusyksiköiden informaatiokapasiteetin kehittämistarve ja kehittämismahdollisuudet* (1976, 28) sekä Hannu Ekholm: *Organizations and Their Environments* (1977, 29).
  7. Tandem -projekti oli Suomen Akatemian rahoittama hanke, joka toteutettiin rinnakkain DETA -projektin kanssa. Sen puitteissa ei hallintoa koskevaa tutkimusta juurikaan tehty.
  8. Sittemmin hänestä tuli Vaasan yliopiston julkishallinnon professori ja samalla hallinnontutkimuksen käynnistäjä Vaasan yliopistossa, ansioitunut erityisesti vertailevan tutkimuksen edustajana.
  9. Koska hän oli kaikkien hallintotieteiden opintosuunnan oppiaineiden yhteinen hallintotieteiden metodologian yliassistentti (sijoitettuna julkishallinnon laitokselle) hän itse halusi määrittää oppiaineekseen hallintotieteiden metodologian, ei julkishallintoa. Peruskoulutukseltaan psykologina hän ei identifioinut itseään erityisesti julkishallintoon kuuluvaksi. Väitöskirjaansaakaan hän ei julkaissut missään julkaisusarjassa, vaan puhtaana omakustanteena ilman mitään viitteitä toimintayksikköönsä, ainoastaan Tampereen yliopistoon. Vasta teoksen toisessa painoksessa vuodelta 1976 se liittyi julkishallinnon julkaisusarjaan (1/1976 A).
  10. Minulla ei ole ollut käytettävissäni lukuja muista yliopistoista, mutta sen tiedän, että jatkotutkintoja suorittaneiden lukumäärät Turun yliopistossa, Åbo Akademiassa ja Helsingin yliopistoissa olivat varsin pieniä. Tampereen yliopiston luvuistakaan ei suoraan päätellä juuri hallinnon tutkimuksesta oikeastaan paljoakaan. Esimerkiksi kaikki julkisoikeuden ”Tampereen koulukunnan” (ks. esim. Sipponen 2010) väitöskirjat tuolta ajalta olivat valtiosääntöoikeudellisia.

## Lähteet

- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro, Vartola, Juha (1977). *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Weilin & Göös: Tapiola.
- Ahonen, Jorma (1959). Karismaattiset ja byrokraattiset johtajat. *Politiikka 1–2/1959*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja, ensimmäinen vuosikerta. 15–29.
- Anckar, Dag (1983). Suomalainen valtio-oppi 1960–1975. Behaviorismista policy-analyysiin. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 261–296). Juva: WSOY.
- Braybrooke, David – Lindblom, Charles E. (1963). *A strategy of decision*. New York: The Free Press.
- Djupsund, Göran (1981). *Illusioner on planering: en studie i kommunal-planerings konsekvenser*. Acta Academiæ Aboensis, Ser A. Åbo: Åbo Akademi.
- Dunsire, Andrew (1973). *Administration. The word and science*. London: Robertson & Company.
- Eloranta, Kari (1974). *Heuristiikat ja heuristisuus. Käsittelyongelmista ja niiden ratkaisemisen metodologiasta hallinto-opin näkökulmasta*. Tampere: Kirjapaino Hermes.
- Eloranta, Kari (1977). *Johdatus organisaatiosuunnitteluun*. Helsinki: Gaudeamus.
- Fayol, Henri (1916). Administration Industrielle et Générale. *Bullettin de la Société Minérale*, No. 3. Paris: Nunod.
- Frederickson, George H. ((1971). Toward a new public administration. Teoksessa Marini (ed.) *Toward a new public administration*. New York: Chandler.
- Gulick, Luther & Urwick, L. (eds.) (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration. New York: Augustus M. Kelley.
- Gulick, Luther (1937). Science, values and public administration. Teoksessa Gulick, Luther & Urwick, L. (eds.). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration, (s. 189–195), New York: Augustus M. Kelley.
- Heiskanen, Ilkka (1966). *Hallinnon ja byrokratian tutkimus. Nykyinen tila ja kehityssuunnat*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia Nr 7/1966.
- Heiskanen, Ilkka (1967). *Theoretical approaches and scientific strategies in administrative and organizational research. A methodological study*. Commentationes Humanarum Litterarum. Societas Scientiarum Fennica Vol 39, Nr 2: Helsingin yliopisto.

- Heiskanen, Ilkka (1977). *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960– ja 1970-luvuilla*. Helsinki: DETA 31.
- Heiskanen, Ilkka (1983). Epilogi: Yhteiskuntatieteet, käytännön yhteiskuntateoria ja maamme äyllinen ilmasto. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Ankar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 261–296). Juva: WSOY.
- Kaarninen, Mervi, Minna Harjula ja Kauko Sipponen (2000). *Murros ja mielikuva. Tampereen yliopisto 1960–2000*. Tampereen yliopisto: Osuuskunta vastapaino.
- Jansson, Jan-Magnus (1960). Hallinto-oppi ja valtio-oppi. *Politiikka 1/1960*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu, toinen vuosikerta. 44–46.
- Kastari, Paavo (1946). Eräitä keskushallinnon organisation erikoispiirteitä Pohjoismaissa. *Lakimies*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 44, 608–626.
- Koli, Paavo (1960). *Organisaatio ja johtajuus. Johdatus hallinnon sosiologiaan*. Porvoo: WSOY.
- Komiteanmietintö 1978: 22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, Nide 1. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kotarbinski, Thadeusz (1965). *Praxiology. An introduction to the science of efficient action*. Oxford: Pergamon Press.
- Kuhn, Thomas (1962). *The structure of scientific revolutions*. International Encyclopedia of Unified Science, Vol 2. Chicago: The University of Chicago Press.
- König, Klaus (1970). *Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft*. Schriftenreihe der Hofschule für die Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lindblom, Charles E. (1959). The science of ‘muddling’ through’. *Public Administration Review*. Spring 1959, 257–264.
- Lumijärvi, Ismo (1980). *Henkilöstöohjausmetodien uusiutumisen ongelmasta historiallis-geneettisen tarkastelun valossa*. Acta Universitatis Tampereensis ser. A vol. 118. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Marini, Frank (ed.) (1971). *Toward a new public administration. The Minnowbrook perspective*. New York: Chandler.
- Merikoski, Veli (1944). Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. *Defensor Legis*. Suomen Asianajajaliiton Äänenkannattaja, 25. vuosikerta, 177–190.
- Merikoski, Veli (1946). Hallinto-organisatoorisia peruskysymyksiä. *Lakimies*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja, 44, 596–607.
- Nikkilä, Juhani (1983). *Kriittisen teorian byrokratiakonseptio. Tutkimus hermeneuttis-dialektisen metodin ja ideologikritiikin merkityksestä jul*

- kishallinnollisten ongelmien, erityisesti kansalainen-byrokratiasuhteen tutkimisen kannalta.* Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 152. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (1983). Esipuhe. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 9–13). Juva: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.) (1983). *Valtio ja yhteiskunta. Tutkielmia suomalaisen valtiollisen ajattelun ja valtio-opin historiasta.* Juva: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko (1983). Valtio-opillisen tutkimuksen behavioraalinen murros.
- Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 179–224). Juva: WSOY.
- Palonen, Kari (1983). Yleisen valtio-opin perustaminen Helsingin yliopistoon. Teoksessa Nousiainen, Jaakko & Anckar, Dag (toim.), *Valtio ja yhteiskunta* (s. 93–138). Juva: WSOY.
- Pollock, James Kern (1959). Valtiotiede atomikaudella. *Politiikka 1–2/1959.* Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja, ensimmäinen vuosikerta. 7–14.
- Pitkänen, Eero (1969). Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki.
- Rasila, Viljo (1973). *Yhteiskunnallinen korkeakoulu 1925–1966.* Acta Universitatis Tamperensis ser. B vol. 7. Porvoo: WSOY.
- Ridley, Clarence E. & Simon, Herbert A. (1938). *Measuring municipal activities.* Chicago: International City Managers Association.
- Salminen, Ari (1981). *Idänkauppa ja hallinto. Tutkimus Suomen idänkaupan rakenteesta, sopimusjärjestelmästä ja hallinto-organisaatiosta esimerkkinä sosialistimaiden ja markkinatalousmaiden talousyhteistyöstä.* Tampere: Finnpublishers.
- Shafritz, Jay M & Russell, E.W. (2003). *Introducing public administration.* Third Edition. New York: Longman.
- Simon, Herbert A. (1972). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization.* Second Edition, New York: The Free Press. (1945).
- Sipponen, Kauko (1967). *Päätöksenteko kansanvallassa.* Helsinki: Suomen ylioppilaskuntien liitto. Sanomapaino.
- Sipponen, Kauko (1973). *Johdatus julkiseen hallintoon.* Tampereen yliopisto. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 1/1973.
- Sipponen, Kauko (1978). *Luentoja julkishallinnosta.* Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia N:o 18/1978.
- Sipponen, Kauko (2010). *Esitelmä julkisoikeuden juhlaseminaarissa ”Mikä henki meitä kanto? – Julkisoikeuden lyhyt oppihistoria”.* Julkisoikeuden

- kutsuseminaari, 25.11.2010. Julkaisematon, ilmestyy Oikeustieteiden julkaisusarjassa syksyllä 2011.
- Ståhlberg, Krister (1975). *Teori och praxis i kommunal planering*. Åbo: Åbo Akademi.
- Stein von, Lorenz (1865). *Die Verwaltungslehre*. 3 vols 1865, 1868, 1869. Stuttgart: Cotta.
- Stein von, Lorenz (1887). *Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht. Deutsches Rechtsdenken Heft 14*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Suomen professorit 1640–2007* (2008). Toim. Ellonen, Leena. Professoriliitto. Jyväskylä: Gummerus.
- Taylor, Frederick Winslow (1911). *Principles and methods of scientific management*. New York: Harper Bros.
- Uotila, Jaakko (1960a). Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. *Lakimies* 6. 806–823.
- Uotila, Jaakko (1960b). Valtionhallinnon organisaation näköaloja. *Politiikka 1/1960*. Helsinki: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisusarja, toinen vuosikerta. 1–15.
- Uotila, Jaakko (1963). *Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja, N:o 67.
- Waldo, Dwight (1971). Foreword. Teoksessa Marini (ed.) *Towards a new public administration* (viii–xix). New York: Chandler.
- Vartola, Juha (1977). *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II*. Tampereen yliopisto: Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1977.
- Vartola, Juha (1973). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 4/1973 B. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1975). *Johdatusta hallinnon tutkimukseen*. Toinen laajennettu painos. Julkishallinnon laitoksen julkaisusarja 2/1975 B. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (1979). *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratia-teoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 103. Vammalan Kirjapaino.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- White, Leonard D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York: Macmillan.
- Wilson, Woodrow (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2: 197–222.



- Virkkunen, Jaakko & Tuori, Kaarlo (toim.) (1980). *Hallinnon rakenteet*. Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Yhteiskuntasuunnittelu*. (1963). Tampereen kesäyliopiston yhteiskuntasuunnittelun seminaarissa 10.–13.6.1963 pidetyt esitelmät ym. Toim. Sipponen, Kauko & Hulkko, Jouko. Suomalaisuuden Liitto. Valkeakoski: Valkeakosken Kirjapaino.
- Yhteiskuntasuunnittelu II* (1968). Toim. Sipponen, Kauko & Lagerstedt, Teuvo. Suomalaisuuden Liitto. Etelä-Pohjanmaan kesäyliopisto (1966). Seinäjoki: Seinäjoen Kirjapaino.

Professori Kauko Sipposen haastattelu 10.8. 2011 Kuhmoisissa.